

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**  
**CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

**2013/2014**



**TII**

**A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA. LINHAS DE FORÇA  
APÓS O TRATADO DE LISBOA E IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A  
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO  
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS  
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.**



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA.  
LINHAS DE FORÇA APÓS O TRATADO DE LISBOA E  
IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL**

CORONEL CAV Pedro Miguel Andrade da Fonseca Lopes

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 13/14

Pedrouços 2014



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**A POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA.  
LINHAS DE FORÇA APÓS O TRATADO DE LISBOA E  
IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL**

CORONEL CAV Pedro Miguel Andrade da Fonseca Lopes

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 13/14

Orientador: CORONEL TIR ART Maurício Simão Tendeiro Raleiras

Pedrouços 2014



## **Agradecimentos**

Ao meu orientador, Coronel Tirocinado de Artilharia Maurício Simão Tendeiro Raleiras, pela permanente disponibilidade e pelo caráter objetivo e estimulante das observações efetuadas ao longo da investigação, determinantes para a elaboração do trabalho.

Aos entrevistados, Generais do Exército, General Loureiro dos Santos, General Valença Pinto, Tenente-general Chito Rodrigues e Major-general Martins Branco, ao Major-general Matos Chambel da Força Aérea Portuguesa, ao Professor Doutor Luís Tomé e à Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, a minha enorme gratidão pela total disponibilidade e determinante contributo para uma reflexão mais ampla e profunda sobre o tema em estudo.

Aos camaradas auditores do CPOG 2013/2014 e demais entidades contactadas, o meu reconhecimento pelas sugestões e suas opiniões, mas sobretudo pela camaradagem e apoio durante a realização do curso, que me fazem continuar a acreditar nos elevados valores que enformam a Instituição Militar.

À minha família e amigos, um agradecimento especial pelo incondicional apoio, amor e tolerância.



## Índice

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Origem e evolução da PCSD .....</b>	<b>7</b>
a. De <i>Maastricht</i> a Lisboa. Estratégia Europeia de Segurança.....	7
b. A PCSD pós Tratado de Lisboa .....	10
c. Complementaridade com a OTAN .....	13
d. Síntese conclusiva.....	16
<b>2. A Defesa Nacional e a Segurança pós Tratado de Lisboa .....</b>	<b>17</b>
a. O Tratado de Lisboa. Inovações no âmbito da Política de Segurança e Defesa .....	17
b. O papel de Portugal na Segurança e Defesa da UE .....	19
c. Contributo nacional para a PCSD e a questão da “soberania partilhada” .....	23
d. Síntese conclusiva.....	25
<b>3. A PCSD na agenda do Conselho Europeu de Defesa de dezembro de 2013 ....</b>	<b>27</b>
a. Tendências de evolução internacional .....	27
b. Desafios para a PCSD .....	28
c. Linhas de ação para os EM decorrentes do CED de dezembro de 2013 .....	31
(1) Aumento da eficácia, visibilidade e impacto da PCSD.....	32
(2) Incremento do desenvolvimento de capacidades de defesa .....	33
(3) Reforço da indústria de defesa europeia .....	34
d. Síntese conclusiva.....	36
<b>4. Implicações para Portugal decorrentes do Conselho Europeu de Defesa de dezembro de 2013 .....</b>	<b>37</b>
a. Evolução das ameaças e riscos no contexto nacional .....	37
b. Tendências, Cenários e Desafios para Portugal, como EM da UE.....	38
c. O Conselho Europeu de Defesa de dezembro de 2013. Linhas de ação para Portugal .....	43
d. Síntese conclusiva.....	46
<b>Conclusões .....</b>	<b>47</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>52</b>



## **Índice de Figuras**

Figura nº 1 – Missões civis e Operações militares concluídas, sob a égide da UE.....	2
Figura nº 2 – Antecedentes históricos da PCSD.....	7
Figura nº 3 – PCSD - Operações militares e missões civis em curso.....	10
Figura nº 4 – Operações militares da UE em que Portugal participa.....	19
Figura nº 5 – Áreas de interesse privilegiado para a UE – 2013 - 2025.....	28
Figura nº 6 – Tendências, ameaças e respostas da UE para 2025 .....	30
Figura nº 7 – Linhas de força para os EM, decorrentes do CED de dezembro de 2013 .....	31
Figura nº 8 – Tendências, cenários e respostas do Estado português para 2025, no âmbito da UE .....	40

## **Índice de Gráficos**

Gráfico nº 1 – Evolução das missões civis e operações militares da UE .....	11
---	----

## **Índice de Tabelas**

Tabela nº 1 – Despesas militares dos EM e de Portugal, desde a entrada em vigor do TL.....	3
Tabela nº 2 – Despesas militares nos últimos 5 anos, dos EUA e EM da Europa Ocidental e Central .....	14
Tabela nº 3 – Linhas de ação para os EM/UE decorrentes do CED de dezembro de 2013.....	32

## **Índice de Anexos**

Anexo A – Cronologia dos antecedentes históricos da PCSD .....	Anx A-1
Anexo B – Análise do Tratado de Lisboa no âmbito da segurança e defesa.....	Anx B-1
Anexo C – A PCSD no tabuleiro das Organizações de Segurança Regional. Segurança Cooperativa da UE .....	Anx C-1

## **Índice de Apêndices**

Apêndice 1 – Matriz de Avaliação das Hipóteses .....	Apd 1-1
--	---------



## Resumo

O Conselho Europeu de Defesa realizado em 19 e 20 de dezembro de 2013, dedicado à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), o debate que o antecedeu e as decisões resultantes, demonstraram a importância que o tema assume. Por um lado, suscita a análise do percurso, progressos e constrangimentos da PCSD e por outro, uma visão dos desafios e linhas de atuação para o futuro, para os Estados-membros e por consequência, para Portugal. Este Conselho Europeu constituiu, claramente, uma oportunidade para analisar as tendências estratégicas internacionais em matéria de segurança e defesa e, paralelamente, relevar a importância que os subtemas inscritos na PCSD assumirão no futuro próximo para a União Europeia, dentro e além-fronteiras.

Perante estes factos, a investigação incidiu, inicialmente, na análise e reflexão sobre a evolução da PCSD após a sua implementação com o Tratado de Lisboa. Esta evolução foi notória no domínio conceptual, mas ficou aquém do esperado no que se refere à operacionalização de medidas de cooperação militar entre Estados-membros, em particular a “cooperação estruturada permanente” e o “*pooling and sharing*”. Numa fase subsequente, foram analisadas as principais implicações para Portugal resultantes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Constatámos que Portugal deve continuar a ser parceiro ativo e empenhado em aprofundar a sua participação no âmbito da PCSD.

Analisámos as tendências atuais e futuras da insegurança internacional, associadas às dificuldades orçamentais e à necessidade de resposta dos Estados-membros e da própria União, como fatores enquadrantes para a realização do Conselho Europeu de Defesa dedicado à PCSD. Concluímos que os atores europeus deverão manter uma postura mais ativa, cooperante e participativa, em linha com a evolução da PCSD.

Portugal deverá continuar a contribuir, à sua escala, para o **aumento da eficácia, visibilidade e impacto da PCSD**, participando em missões civis e operações militares sob a égide da União. O **incremento de capacidades militares** e o **reforço da base tecnológica industrial de defesa**, através do apoio a Pequenas e Médias Empresas e do impulso à inovação, especialização e criação de “centros regionais de excelência”, deverão constituir prioridades de atuação do Estado português.

As linhas de força para os Estados-membros e para Portugal, os desafios decorrentes e a necessidade de resposta adequada, constituem o corolário do estudo realizado, que culmina com uma proposta de linhas de ação e recomendações a adotar pelo nosso País.



## **Abstract**

*The European Defence Council held on 19 and 20 December 2013, dedicated to the Common Security and Defense Policy (CSDP), the debate that preceded it and the resulting decisions, demonstrated the importance of this subject. On the one hand, the analysis raises the route progress and constraints of the CSDP and on the other, a view of the challenges and lines of action for the future, to the Member-states and therefore to Portugal. This European Council established clearly an opportunity to analyze international trends in strategic defense and security and, in parallel, stress the importance that subthemes registered CSDP will take in the near future for the European Union, within and across borders.*

*Due to these facts, the research focused initially on analysis and reflection on the evolution of CSDP after its implementation with the Lisbon Treaty. This evolution was evident in the conceptual domain, but lacks operationalization of military cooperation between Member-states, with emphasis on “permanent structured cooperation” and “pooling and sharing”. In a next step, we analyzed the main implications for Portugal resulting from the entry into force of the Lisbon Treaty. We found that Portugal should continue to be active and committed partner to deepen its participation in CSDP.*

*We analyzed the current and future trends of international insecurity, associated with budget difficulties and the need for response of Member-states and of the Union itself, as factors for the creation of the European Defense Council dedicated to the CSDP. We concluded that European actors should maintain a more active, cooperative and participative attitude in line with the evolution of CSDP.*

*Portugal should continue to contribute to its scale, to **increase efficiency, visibility and impact of CSDP**, participating in civilian missions and military operations under the aegis of the Union. The **increase of military capabilities** and the **strengthening of technological defense industrial base** through support to Small and Medium Enterprises and the impetus for innovation, specialization and creation of regional "centers of excellence", should be priorities for action the Portuguese State.*

*The main thrust to the Member-states and Portugal, the challenges and the need for adequate response, are the corollary of this study culminating in a proposal for a framework for action and recommendations to be adopted by our country.*





### **Palavras-chave**

Portugal, União Europeia, Política Comum de Segurança e Defesa, Tratado de Lisboa, Cooperação Estruturada Permanente, *Pooling and Sharing*.

### **Key-words**

*Portugal, European Union, Common Security and Defence Policy, the Lisbon Treaty, Permanent Structured Cooperation, Pooling and Sharing.*



## Lista de acrónimos e abreviaturas

AAR	<i>Air-to-air Refueling</i>
ADM	Armas de Destruição em Massa
AED	Agência Europeia de Defesa
AEE	Agência Espacial Europeia
AMM	<i>Aceh Monitoring Mission</i>
ART	Artilharia
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
ATM	<i>Air Traffic Management</i>
BG	<i>Battle-group</i>
BG ESP FwN	<i>Battle-group Spanish Framework Nation</i>
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
BTID	Base Tecnológica e Industrial de Defesa
BTIDE	Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia
CAV	Cavalaria
CBRN	<i>Chemical, Bacteriological, Radiological and Nuclear</i>
CDP	<i>Capability Development Plan</i>
CE	Comissão Europeia
CED	Conselho Europeu de Defesa
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CEP	Cooperação Estruturada Permanente
CFuz	Companhia de Fuzileiros
C-IED	<i>Counter-Improvised Explosive Device</i>
CINAV	Centro de Investigação Naval
CMUE	Comité Militar da UE
CoC P&S	Código de Conduta <i>Pooling and Sharing</i>
CODABA	<i>Collaborative Data-Base</i>
COPS	Comité Político e de Segurança
CSDP	<i>Common Security and Defence Policy</i>
DGAID	Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa
EDA	<i>European Defence Agency</i>



EEAS	<i>European External Action Service</i>
EES	Estratégia Europeia de Segurança
EM	Estado(s)-membro(s)
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
EMUE	Estado-Maior Militar da UE
ERF	<i>European Reaction Force</i>
ESP	Espanhol
ESS	<i>European Security Strategy</i>
EU BG	<i>European Union Battle-group</i>
EU	<i>European Union</i>
EUA	Estados Unidos da América
EUAVSEC	<i>European Union Aviation Security Mission in South Sudan</i>
EUBAM	<i>European Union Border Assistance Mission</i>
EUCAP	<i>European Union Capacity Building</i>
EUFOR	<i>European Force</i>
EUISS	<i>European Union International Strategi</i>
EUJUST LEX	<i>European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq</i>
EUJUST	<i>European Union Integrated Rule of Law Mission</i>
EULEX	<i>European Union Rule of Law Mission</i>
EUMM	<i>European Union Monitoring Mission</i>
EUNAVFOR	<i>European Union Naval Force</i>
EUPAT	<i>European Union police Advisory Team</i>
EUPM	<i>European Union Police Mission</i>
EUPOL	<i>European Union Police Mission to Afghanistan</i>
EUSEC	<i>European Union Section</i>
EUSSR	<i>European Union Security Sector Reform</i>
EUTM	<i>European Union Training Mission</i>
FEE	Fundos Estruturais Europeus
FFAA	Forças Armadas
FSS	Forças e Serviços de Segurança
FwN	<i>Framework Nation</i>
GNR	Guarda Nacional Republicana
HHG	<i>Helsinki Headline Goals</i>



Hip	Hipótese (s)
HOMSEC	<i>Homeland Security</i>
ID	Indústrias de Defesa
IDN	Instituto de Defesa Nacional
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
INESC	Laboratório de Ciência e Tecnologia do Porto
ISEP	Instituto Superior de Engenharia do Porto
ISSUE	<i>International Strategic Studies European Union</i>
I&D	Investigação e Desenvolvimento
LPM	Lei de Programação Militar
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MIFA	Missões Específicas das Forças Armadas
n.º	Número
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NBQR	Nuclear, Biológica, Química e Radiológica
NCIA	<i>NATO Communications and Information Agency</i>
NEP/ACA	Norma de Execução Permanente Académica
OBSERVARE	Observatório de Relações Exteriores
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
p.	Página
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNB	Produto Nacional Bruto
pp.	Páginas
P&S	<i>Pooling and Sharing</i>
QC	Questão Central



QD	Questão Derivada
RCA	República Centro-Africana
RPAS	Sistemas Aéreos Pilotados Remotamente
RU	Reino Unido
S.A.	Sociedade Anónima
SAR	<i>Search and Rescue</i>
SATCOM	Comunicações Satélite
SIC-T	Sistemas de Informação e Comunicações Táticas
SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>
SP FwN	<i>Spain Framework Nation</i>
TII	Trabalho de Investigação Individual
TIR	Tirocinado
TL	Tratado de Lisboa
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental



## Introdução

“A Europa é a primeira área geográfica de interesse estratégico nacional. A participação empenhada e plena de Portugal na UE é crucial para a segurança e o bem-estar dos portugueses.”

(Conselho de Ministros, 2013a, p. 1987)

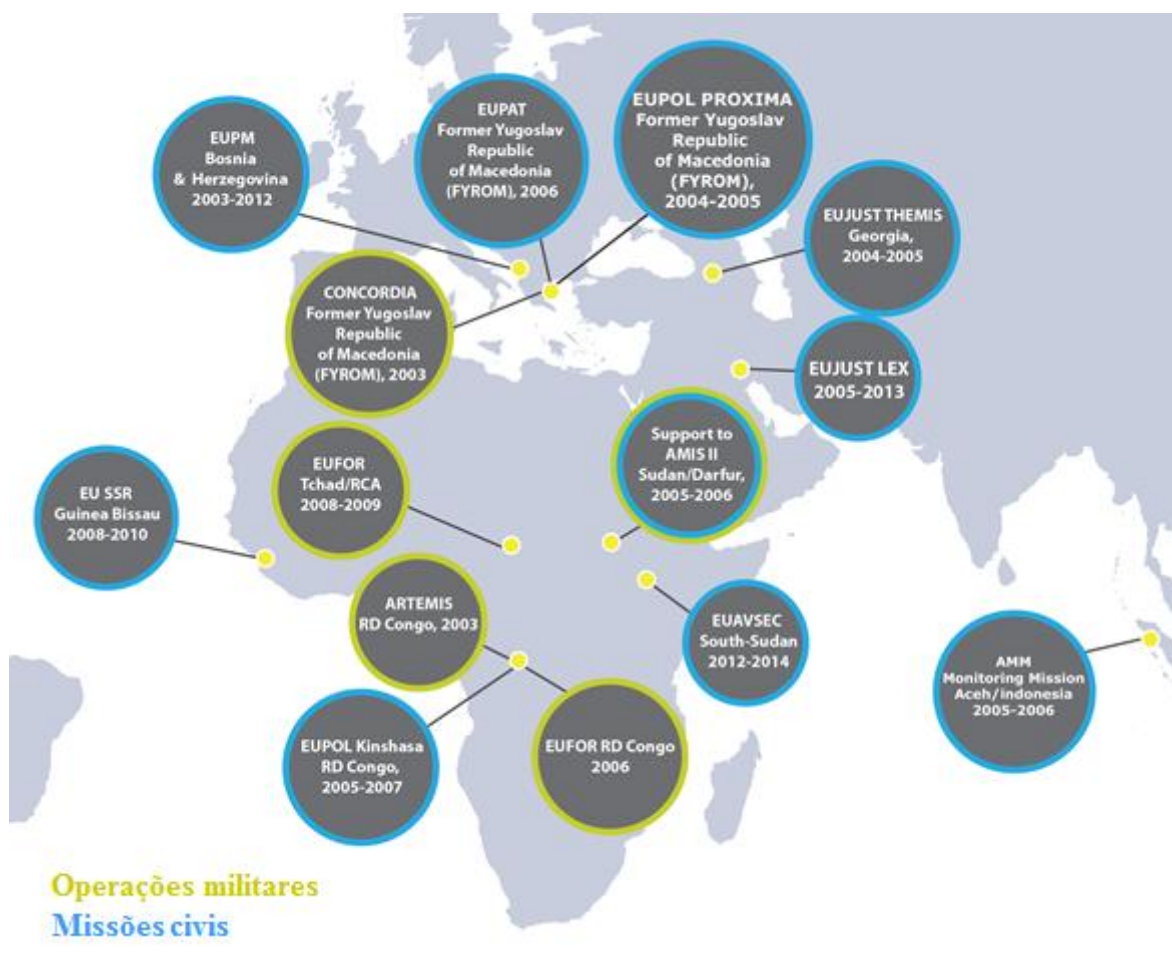
No decurso da última década, a situação estratégica e o ambiente operacional alteraram-se significativamente, com o surgimento de novas, inesperadas e importantes condicionantes (Conselho de Ministros, 2013a, p. 1981). A emergência de novas grandes potências, quer no Continente asiático, quer na América latina, bem como a reorientação estratégica dos Estados Unidos da América (EUA) para o Pacífico (suscetíveis de alterar os equilíbrios regionais), tiveram fortes implicações no campo da segurança, à escala global.

Paralelamente, a União Europeia (UE) tem vindo a emergir e a assumir as suas responsabilidades naturais ao nível da segurança regional e internacional, com o empenho dos Estados-membros (EM) que, como Portugal, entenderam que uma maior autonomia da defesa e segurança europeia constituía um dos catalisadores do processo de integração europeia (Teixeira, 2009, p. 38).

É neste sentido da intensificação do papel da UE, enquanto ator na segurança internacional, que, em 2007, surge o Tratado de Lisboa (TL). Através do aprofundamento da Política Externa de Segurança Comum (PESC) e da sua área subordinada, a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), o papel da Europa no mundo adquiriu maior visibilidade (Idem, p. 58), como demonstram as missões civis e as operações militares já concluídas, sob a égide da UE (**Figura n.º 1**).

Portugal participou desde a primeira hora na formulação da PESC e da PESD. Tomou parte nas dez operações militares da UE e esteve presente, desde o início, em todos os passos de desenvolvimento das capacidades militares da UE. “Foi assim no passado, deve ser assim no futuro. Porque este é um interesse nacional que coincide com o interesse europeu.” (Teixeira, 2009, p. 61).

Com a entrada em vigor do TL em 01 de dezembro de 2009, a PESD passou a designar-se **Política Comum de Segurança e Defesa** (PCSD), o que, por si só, veio demonstrar, formalmente, que os EM têm objetivos e interesses comuns em matéria de segurança e defesa e que pretendem desenvolvê-los em conjunto.

Figura nº 1 – Missões civis e Operações militares concluídas, sob a égide da UE<sup>1</sup>.

Fonte: (EEAS, 2014a).

Entre as novas medidas da PCSD introduzidas com o TL, merece realce o mecanismo de “**cooperação estruturada permanente**” (CEP), que prevê a cooperação mais estreita entre os EM que o desejem e disponham de potencial para realizar maiores esforços no domínio das capacidades militares. Esta medida surgiu como uma das mais inovadoras, mas também mais exigente e um dos maiores desafios criados com o TL (Tomé, 2013a).

A CEP veio abrir caminho para impulsionar o desenvolvimento das capacidades de defesa dos EM, “grandes ou pequenos”, desde que cumpram os critérios definidos e demonstrem vontade e capacidade para contribuir para a defesa e segurança comum, preferencialmente, no quadro das operações militares internacionais. “A criação de Cooperações Estruturadas Permanentes sem a participação de Portugal” (Silva, F, 2013, p.

<sup>1</sup> As siglas constam na lista de acrónimos e abreviaturas.



13) pode constituir-se como uma “ameaça [...] pois, deste modo, o país estaria arredado do processo decisório comunitário neste domínio” (Ibidem).

Contudo, apesar dos progressos registados ao nível dos mecanismos criados com a PCSD, continuaram a subsistir áreas que carecem de operacionalização, como a **CEP** ou o ***Pooling and Sharing*** (P&S). Este facto deve-se, em boa parte, à falta de vontade política dos EM e à diminuição gradual dos seus orçamentos, como demonstram os valores inscritos na **Tabela nº 1**, condicionando a disponibilidade de recursos projetáveis para apoio das operações militares.

**Tabela nº 1 – Despesas militares<sup>2</sup> dos EM e de Portugal, desde a entrada em vigor do TL.**

Fonte: (SIPRI, 2014).

<b>Regiões geográficas</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Europa</b>	<b>421</b>	<b>411</b>	<b>405</b>	<b>411</b>	<b>407</b>
Europa ocidental	326	315	304	298	291
Europa de Leste	71,8	73,1	78,9	90	95
Europa Central	23,6	22,6	22,1	22,0	21,4
(Portugal)	(5,2)	(5,2)	(4,8)	(4,3)	(4,8)

Com exceção da Europa de leste, em Portugal e na generalidade dos EM, o investimento na área da defesa, revelou uma tendência decrescente nos últimos cinco anos, situação esta agravada pela atual crise financeira.

Neste quadro, a PCSD assume importância crescente. O recente **Conselho Europeu de Defesa** (CED) de 19 e 20 de dezembro de 2013, dedicado à PCSD, o debate que o antecedeu e as decisões resultantes, demonstram a importância crucial que o tema assume. Por um lado, suscita a análise do percurso, progressos e constrangimentos da PCSD e por outro, uma visão dos desafios em matéria de segurança e defesa e respetivas linhas de força destinadas aos EM.

Perante estes factos, o objeto de estudo incidiu, inicialmente, na análise e reflexão sobre a evolução da PCSD após a sua implementação e numa fase subsequente, nos

<sup>2</sup> Em biliões de dólares, a valores correntes de 2011.





resultados do CED de dezembro de 2013, de modo a deduzir as principais linhas de força e as suas implicações para Portugal.

Tivemos em consideração a necessidade de estabelecer e manter ligação com o Projeto de Investigação “Política Comum de Segurança e Defesa da UE: donde vem e para onde vai?”, conduzido pelo Observatório de Relações Exteriores (OBSERVARE)<sup>3</sup> da Universidade Autónoma de Lisboa.

Pretendemos delimitar o estudo, temporalmente, aos desenvolvimentos da PCSD posteriores a dezembro de 2009, focando a análise nas recentes tendências estratégicas que justificaram a realização de um CE dedicado à PCSD, com incidência sobre os EM e, consequentemente, sobre Portugal.

Neste contexto, o objetivo geral (OG) da investigação, consistiu em deduzir as principais linhas de força e suas implicações para Portugal, face à evolução da PCSD, após a entrada em vigor do TL.

Foram identificados quatro objetivos específicos (OE) com a finalidade de orientar a investigação e contribuir para alcançar o OG.

O primeiro OE destina-se a analisar a evolução da PCSD, nos últimos cinco anos, depois da entrada em vigor do TL. A avaliação das implicações para Portugal decorrentes do TL no âmbito da PCSD, constitui o segundo OE da investigação.

Os terceiro e quarto OE estão intimamente relacionados com o CED de 19 e 20 de dezembro de 2013. Com o terceiro OE pretendemos caracterizar os vetores que determinaram o agendamento do tema “PCSD” para o CED e as principais linhas de ação para os EM. Com o quarto OE procedemos à avaliação das implicações para Portugal, decorrentes deste Conselho.

A investigação foi desenvolvida interligando os elementos que caracterizam os OE e estabelecendo a sua relação com o OG.

Após um trabalho bibliográfico inicial, delimitou-se a investigação e estabeleceu-se a **questão central (QC)**:

**Quais as principais linhas de força e suas implicações para Portugal, face à evolução da PCSD, depois da entrada em vigor do TL?**

Com o objetivo de clarificar e responder à QC, formulámos as seguintes Questões Derivadas (QD):

---

<sup>3</sup> Neste âmbito, foram realizadas duas entrevistas (em 10Out13 e 03Fev14) ao professor doutor Luís Tomé, coordenador do projeto de investigação do OBSERVARE.



QD1: Em que sentido evoluiu a PCSD nos últimos cinco anos, depois da entrada em vigor do TL?

QD2: Quais as implicações para Portugal, no âmbito da PCSD, resultantes das principais inovações introduzidas com o TL?

QD3: Em que medida as tendências da insegurança internacional associadas às dificuldades orçamentais dos EM justificaram a adoção de novas linhas de ação, decorrentes do CED de 19 e 20 de dezembro de 2013?

QD4: Quais as implicações para Portugal, no âmbito da PCSD, decorrentes do CED de 19 e 20 de dezembro de 2013?

Para orientar o estudo e procurar dar resposta à QC, através das respostas às QD, foram construídas as seguintes hipóteses (Hip):

Hip1: Após o TL, a PCSD evoluiu no domínio conceptual, mas carece de operacionalizar medidas coerentes com a dimensão de segurança e defesa.

Hip2: Os efeitos das inovações introduzidas com o TL em matéria de segurança e defesa, vieram demonstrar que Portugal deve continuar a ser parceiro ativo e empenhado em aprofundar a sua participação na PCSD.

Hip3: A realização do CED, em 19 e 20 de dezembro de 2013, subordinado ao tema “PCSD”, evidenciou a importância crescente das novas tendências da insegurança internacional e a necessidade de resposta da UE e dos seus EM.

Hip4: Face ao novo ambiente estratégico e aos resultados do CED de 19 e 20 de dezembro de 2013, Portugal deverá continuar a contribuir, à sua escala, para o aumento da eficácia, visibilidade e impacto da PCSD, para o incremento das capacidades de defesa e para o reforço da indústria de defesa europeia.

Seguimos a metodologia constante da NEP/ACA-010 e NEP/ACA-018, do IESM e aplicámos o método de investigação hipotético-dedutivo (*Quivy e Campenhoudt*, 2003).

A recolha de elementos fundamentou-se, essencialmente, em documentos oficiais nacionais e da UE, em obras de referência, em documentos de reconhecida credibilidade, em entrevistas exploratórias e estruturadas e na troca de ideias com especialistas na temática e com personalidades de reconhecido mérito que desempenham (ou desempenharam) funções de elevada responsabilidade nesta área.

A informação recolhida, complementada com seminários (Instituto de Defesa



Nacional, 2013)<sup>4</sup>, conferências e palestras, concorreu para responder à problemática do trabalho de investigação. Damos particular ênfase ao TL e ao relatório do CED de 19 e 20 de dezembro de 2013.

A análise efetuada ao longo do trabalho permitiu **avaliar e confirmar as quatro Hip** formuladas e **responder às QD** levantadas, apresentando-se uma síntese esquemática dos resultados obtidos no **Apêndice 1**.

Assim, organizámos o estudo em seis partes principais:

A presente introdução, destinada a contextualizar, enquadrar e delimitar o tema, a descrever o objeto de estudo e a metodologia de investigação utilizada.

Os capítulos um a quatro que contêm, sucessivamente:

- A análise da origem e evolução da PCSD, com ênfase na estratégia europeia de segurança e nos progressos relativos aos últimos cinco anos, depois do TL, procurando avaliar a Hip1 e dar resposta à QD1;
- A dedução das implicações para Portugal decorrentes do TL, no âmbito da PCSD, procurando avaliar a Hip2 e dar resposta à QD2;
- A análise dos vetores que determinaram o agendamento do tema “PCSD” para o CED de 19 e 20 de dezembro de 2013 e respetivas linhas de ação para os EM, procurando avaliar a Hip3 e responder à QD3;
- A dedução das implicações para Portugal, decorrentes deste Conselho, procurando avaliar a Hip4 e dar resposta à QD4.

As conclusões encerram a investigação com uma retrospectiva das grandes linhas do procedimento seguido e a **resposta à QC**. Como corolário do trabalho, **propomos um conjunto de recomendações** suscetíveis de contribuir para a resposta aos desafios emergentes no âmbito da segurança e da defesa que se prevê que o País venha a enfrentar, em coerência com a evolução da PCSD e a visão que julgámos adequada para Portugal.

---

<sup>4</sup> Realce para o Seminário realizado no Instituto de Defesa Nacional (IDN) dedicado à PCSD, em 16 e 17 de outubro de 2013.

## 1. Origem e evolução da PCSD

### a. De *Maastricht* a Lisboa. Estratégia Europeia de Segurança

O TL, conhecido por novo Tratado da União Europeia (TUE), entrou em vigor no dia 01 de dezembro de 2009. Esta data, marca o nascimento da expressão “**Política Comum de Segurança e Defesa**”, adotada pelos EM da UE, sucessora da anterior designação, “Política Europeia de Segurança e Defesa”.

Consideramos, no entanto, que para melhor entender a origem e evolução da PCSD, devemos referenciar cronologicamente os seus principais antecedentes que estão na génese do processo de unificação europeia, sintetizados na **figura nº 2** e retratados no **Anexo A**. O **Tratado de Maastricht**, em 1992, representou o primeiro passo formal para a edificação das disposições relativas à responsabilidade da União no domínio da segurança e à eventual definição de uma política comum de defesa.



Figura nº 2 – Antecedentes históricos da PCSD.

Fonte: (EEAS, 2014b, adaptação do autor).



Ao longo dos últimos 22 anos, todo este processo de edificação beneficiou de avanços e sofreu recuos, mas assumiu a sua verdadeira identidade em 2003, com a aprovação da **Estratégia Europeia de Segurança** (EES), conhecida por “Estratégia de Solana”<sup>5</sup>, ou “**Doutrina de Segurança e Defesa da União**” (EES, 2003) que define os princípios orientadores da UE no campo da segurança e defesa e declara a UE como “ator global” (Xavier, 2010, p. 49).

A UE, que reúne hoje 27 EM (e a Dinamarca) com cerca de quinhentos milhões de habitantes, com uma produção que representa cerca de um quarto do produto nacional bruto (PNB) mundial, e “com uma vasta gama de instrumentos ao seu dispor, é forçosamente um ator global” (EES, 2003, p. 1). Nesse sentido, a Europa “deve estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor” (Ibidem).

A EES vem salientar o papel de uma UE mais coerente, que congrega os diferentes instrumentos e capacidades, pois “a segurança é a condição prévia do desenvolvimento” (Idem, p. 2); mais ativa, desenvolvendo uma “cultura estratégica que promova uma intervenção precoce, rápida e, se necessário, enérgica” (Idem, p. 11); e mais cooperante, desde logo assumindo que “o recurso sistematizado a meios partilhados e postos em comum reduziria as duplicações, os custos e, a médio prazo, levaria a um aumento das capacidades” (Idem, p. 12).

Mais coerente, mais ativa e mais cooperante, Solana acreditava que, deste modo, a UE “teria um forte impacto à escala mundial, contribuindo assim para um efetivo sistema multilateral conducente a um mundo mais justo, mais seguro e mais unido” (Idem, p. 14). Para alcançar este objetivo global, a EES preconiza três grandes desafios estratégicos para a defesa e segurança da promoção dos valores europeus, assentes, essencialmente, em três pilares estratégicos (Idem, pp. 6-9), desenvolvidos no **Anexo A** e que são os seguintes:

- **Enfrentar as ameaças** “mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis” (Idem, p. 3);

- **Promover a estabilidade e a segurança na vizinhança** - preocupação com a boa governação dos vizinhos próximos da Europa - Balcãs, Cáucaso, Mediterrâneo leste e sul; e

---

<sup>5</sup> Alto representante para a PESC, em 2003.



- **Contribuir para uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo**, em torno da vontade de ter “uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas” (Idem, p. 9).

Através destes três pilares, a EES simbolizava o que a União poderia exportar para a sua vizinhança próxima ou para o resto do mundo. Com o enquadramento legal devido, em matéria de Direito Humanitário e de Direito Penal Internacional, quer a nível decisório, quer a nível operacional, a EES reforçava, assim, as iniciativas para uma União mais global, como previsto na **Declaração de Laeken (Anexo A)**. Dando corpo à PESC, a EES constituiu-se como um modelo doutrinário de segurança e defesa permitindo à União a resposta às novas ameaças que a globalização veio revelar.

O desenrolar de recentes acontecimentos à escala global, com ênfase para as consequências da queda do Banco *Lehman Brothers*, a emergência de alguns Membros do G20, onde se incluem o Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), o novo mundo cibernético (contraído no espaço e no tempo, com fluxos impressionantes), o novo mundo interdependente e policêntrico e o novo Médio Oriente pós conflito iraquiano e afegão, originaram o novo conceito estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)<sup>6</sup>. Esta realidade é hoje **comum** a todos os EM da UE e sua vizinhança, à qual estão associadas novas ameaças transnacionais e novos riscos à segurança e defesa dos Estados (a crise ucraniana constitui um **exemplo** atual), o que implica novas exigências, com reflexo na sua contribuição para a garantia da segurança internacional (Pinto, 2014).

Embora os sucessivos Conselhos Europeus se tenham empenhado na concretização das orientações da EES para a construção da UE como ator global, a verdade é que o impulso acabaria por só chegar com o balanço da referida Estratégia, em 2008, após a assinatura do TL, sublinhando a necessidade de melhorar a coordenação de meios e a capacidade da UE atuar no terreno com uma multiplicidade de meios militares e civis (Conselho de Ministros, 2013a, p. 1986).

---

<sup>6</sup> Este conceito promove a noção de Abordagem Global (*Comprehensive Approach*) e a articulação dos meios civis e militares na resposta aos desafios de segurança, um domínio em que Portugal tem hoje vasta experiência e doutrina própria, que devem ser valorizadas.



### b. A PCSD pós Tratado de Lisboa

Com a entrada em vigor do TL, a UE assumiu novas responsabilidades enquanto ator de segurança e defesa, com destaque para os interesses comuns dos EM, no âmbito da segurança e defesa e a sua vontade de quererem desenvolvê-los em conjunto. A PCSD veio definir **cláusulas de defesa mútua** e de **solidariedade** que contemplam ações coletivas de assistência mútua, **mecanismos de cooperação reforçada** e de **CEP (Anexo B)**, reconhecendo, sempre, a primazia da OTAN na Defesa da Europa.

Das quinze missões em curso sob a égide da UE, nos vários teatros de operações (**Figura nº 3**), dez são missões civis e apenas cinco envolvem a componente militar.

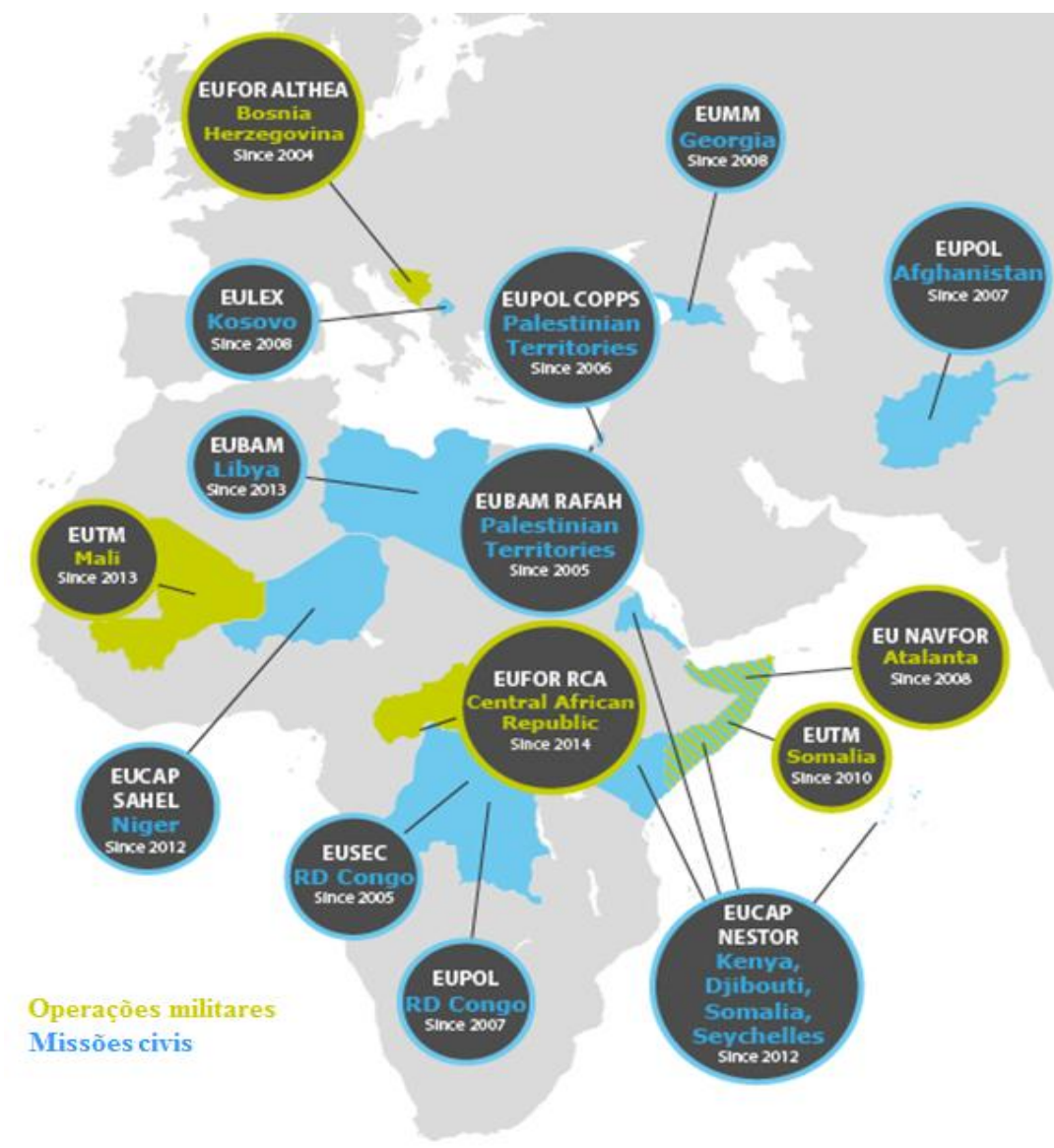


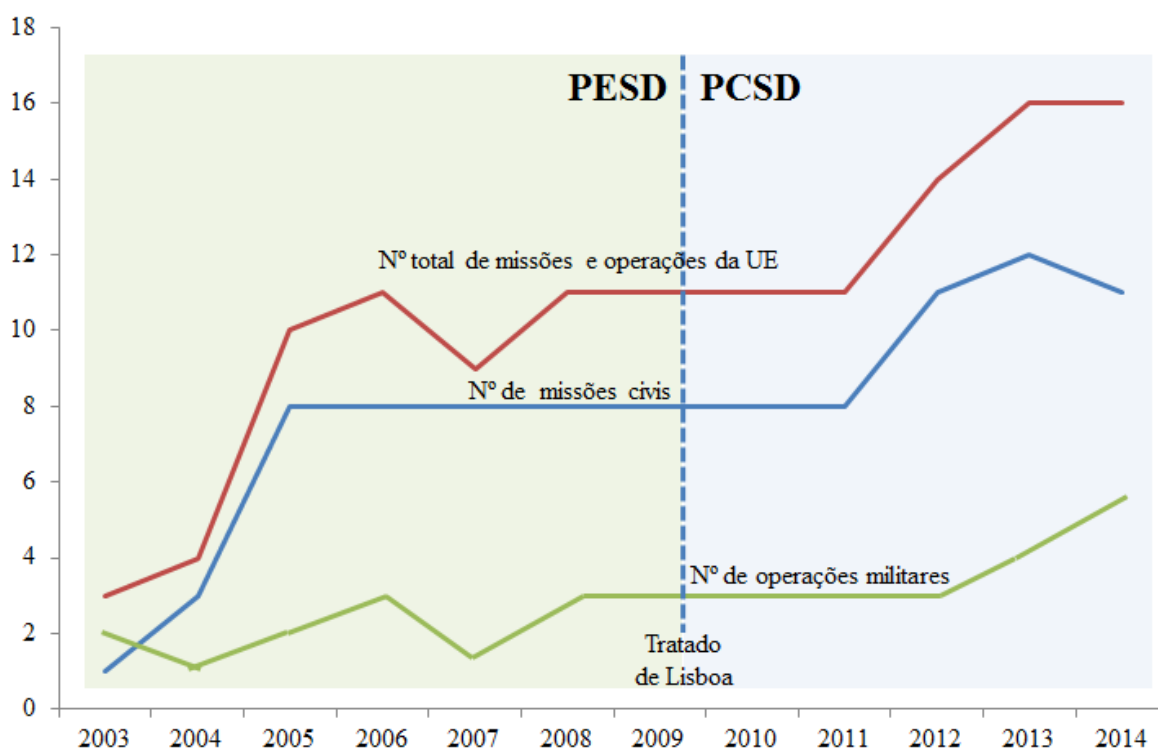
Figura nº 3 – PCSD – Operações militares e missões civis em curso<sup>7</sup>.

Fonte: (EEAS, 2014c).

<sup>7</sup> As siglas constam na lista de acrónimos e abreviaturas.

Constatamos que todas as operações já realizadas ou em curso, não comportaram combates de média/alta intensidade. As operações recentemente efetuadas em África<sup>8</sup>, tiveram finalidades essencialmente humanitárias e limitaram-se a garantir a segurança de perímetros reduzidos, de curta duração. Mesmo a operação *European Union Naval Force* (EUNAVFOR) Atalanta, em curso, não é classificada de alta intensidade, do ponto de vista militar, apesar das unções de guarda-costeira e de polícia contra a pirataria no Corno de África. Podemos, portanto, inferir que a UE nunca realizou uma operação de projeção “de forças de combate [...] para o restabelecimento da paz” ao abrigo do artº 43º do TUE, com recurso à força militar em combates contra forças hostis à paz (Leitão, 2013, p. 162).

Apesar da evolução positiva do número de missões e operações militares da UE desde a primeira missão da PESD (**Gráfico nº 1**), devemos admitir que a PCSD está ainda longe de atingir um patamar que confira à UE o protagonismo de ator estratégico global, militarmente credível e atuante, como demonstrou a intervenção militar no Mali e na República Centro-Africana (RCA) (Ibidem).



Gárfico n.º 1 – Evolução das missões civis e operações militares da UE.

Fonte: (EEAS, 2014d, adaptação do autor).

O próprio Presidente do CE, Van Rompuy, declarou no final do CED de dezembro de 2013 que “este conflito na RCA vem mostrar novamente, a importância para os EM de

<sup>8</sup> Operações Artémis, EUFOR RD Congo e EUFOR, Chad e RCA.





disponem de capacidades de reação e meios de coordenação apropriados para assumirem as suas responsabilidades quando é necessário.” (Rompuy, 2013, p. 2).

Por seu lado, os **Agrupamentos Táticos**<sup>9</sup> (*Battle-groups*) (BG), que constituem a força de reação rápida por excelência da UE, ainda não foram utilizados como tal. Além do tempo necessário para os procedimentos de aprontamento operacional e logístico que, dificilmente, será inferior a três/quatro meses, a sua projeção e emprego exigem a aprovação unânime dos EM, independentemente da urgência da situação.

Paralelamente, a generalidade dos EM manifesta uma **vontade política muito limitada** para ultrapassar o atual *status quo*. Neste contexto, é previsível que a UE continue a assumir ações militares de baixa intensidade, deixando as ações de média e alta intensidade para a OTAN ou alguns dos seus EM. As recentes crises em África mostram que o “braço armado” da UE, enquanto tal, continua sem capacidades militares e sem vontade política para intervir em situações de urgência, configuradas por contextos de grandes desafios militares para a paz e segurança internacionais. São **exemplo** recente, os conflitos na Líbia, na Costa do Marfim, no Sahel/Mali e, atualmente, na RCA (Leitão, 2013, p. 162).

Constatamos que a maior dificuldade gira em torno das capacidades militares. O TL veio atribuir à Agência Europeia de Defesa (AED) maiores competências e participação na definição das capacidades europeias, na política de armamentos e no apoio ao Conselho relativamente à avaliação da melhoria das capacidades militares.

Por outro lado, a crise económica e financeira da UE (coincidente, no tempo, com o nascimento da PCSD), conferiu relevo ao papel da AED, face à necessidade de desenvolvimento partilhado de capacidades para responder, simultaneamente, aos requisitos nacionais e europeus (Coelho, 2013). No sentido de contornar as dificuldades decorrentes da redução dos orçamentos de defesa dos EM e de incrementar o desenvolvimento de capacidades militares destacamos a “*Ghent Initiative*”<sup>10</sup> e a “*Weimar*

---

<sup>9</sup> Operacionais desde 2007.

<sup>10</sup> Reunião dos Ministros da Defesa dos EM, realizada em setembro de 2010, na cidade de *Ghent*, com o objetivo de alcançar uma política de P&S de capacidades militares, sistematizada em três categorias: (i) as essenciais para cada EM, mantidas a nível estritamente nacional; (ii) as passíveis de *pooling* sem criarem dependências excessivas entre EM; (iii) as capacidades e estruturas onde é aceitável a dependência mútua entre EM.



*Letter*”<sup>11</sup> (Lopes, 2011, pp. 21 e 25) que, através do conceito de P&S contribuíram para incentivar o desenvolvimento de capacidades, assegurando a redução de custos e de duplicações desnecessárias, permitindo explorar sinergias para aumentar a interoperabilidade e a eficácia operacional dos EM (Rego, 2012, p. 41).

Todavia, tanto o P&S como a **CEP** (analisada no **Anexo B** e tratada no capítulo seguinte), orientada para os Estados cujas capacidades militares cumpram critérios mais elevados e que tenham assumido “compromissos nesta matéria tendo em vista missões mais exigentes” (Tratado de Lisboa, 2007, nº 6 do art.º 42.º), continuam “letra morta” (Leitão, 2013, p. 162). A CEP foi desenhada, em primeiro lugar, para as potências militares europeias, eventualmente acompanhadas por países que, fruto de maior especialização, pudessem assumir compromissos para participação em missões mais exigentes, permitindo ultrapassar a objeção estrutural de alguns parceiros, como o Reino Unido (RU) ou a França. Apesar de todos os esforços, esta forma de cooperação estruturada, no quadro da União, é entendida pelos EM com menores recursos, como usurpação à sua autonomia (Vicente, 2013, p. 160), podendo mesmo, pôr em causa a soberania dos Estados.

### c. Complementaridade com a OTAN

Os desenvolvimentos no âmbito da PCSD, deverão ser conduzidos em **coordenação e complementaridade com a OTAN**, fruto do papel que ocupa na defesa da Europa ocidental, como previsto nos **Acordos de *Berlin Plus* (Anexo A)** que estão na base da parceria estratégica entre a UE e a OTAN. Neste âmbito, a EES e o novo Conceito Estratégico da OTAN, aprovado em 2010 na Cimeira de Lisboa, trouxeram novas exigências aos EM e, por consequência, a Portugal, em matéria de contribuição para a garantia da segurança internacional.

Reforçando a importância da complementaridade com a OTAN, a generalidade dos analistas salienta que a definição dos interesses próprios da UE e a produção de capacidades autónomas, não devem ser encaradas como contrárias à cooperação euro-atlântica. Pelo contrário, um reforço da dimensão de defesa da UE e a garantia de um compromisso credível para manutenção da estabilidade da Europa e da sua vizinhança próxima, beneficiaria a complementaridade entre a dimensão europeia e atlântica da comunidade de segurança e defesa ocidental, como vem sendo solicitado pelos EUA.

---

<sup>11</sup> Carta enviada em 6 de novembro de 2010 à Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Defesa da UE, Catherine Ashton, na qual a Alemanha, a França e a Polónia apelaram ao P&S, à especialização e à CEP.



Portanto, não se trata de rivalizar com a OTAN, mas sim, da UE assumir as suas responsabilidades no âmbito da segurança internacional (Viana, 2013, p. 3).

Apesar da introdução da “**cláusula de solidariedade**” (artº 222º do TUE) na PCSD, o compromisso com a defesa mútua marca a diferença entre as políticas de segurança e de defesa da UE e da OTAN. Para a maioria dos EM da UE, a sua própria defesa assenta nos compromissos com a Aliança Atlântica e no vínculo com os EUA, em matéria de defesa. As capacidades europeias são, por agora, utilizadas em missões de segurança, tanto em território europeu não comunitário como em países terceiros. No entanto, as opções são muito condicionadas pelo esforço financeiro dedicado à defesa, já que neste domínio, a Europa a 27 (sem a Dinamarca), no seu conjunto, não alcança metade das despesas dos EUA (**Tabela nº 2**). Segundo o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), em 2013, os EUA consagraram 3.8% do seu Produto Interno Bruto (PIB) à defesa, a França 2.2% e o RU 2.3%, a Alemanha não chegou a 1.4% e Portugal 1.1% (SIPRI, 2014).

**Tabela nº 2 – Despesas militares<sup>12</sup> nos últimos 5 anos, dos EUA e EM da Europa Ocidental e Central.**

Fonte: (SIPRI, 2014).

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>EUA</b>	701048	720282	711338	671097	618681
<b>Europa Ocidental</b>	326000	315000	304000	298000	291000
<b>Europa Central</b>	23600	22600	22100	22000	21400
<b>(França)</b>	(69426)	(66251)	(64633)	(63736)	(62272)
<b>(Reino Unido)</b>	(64297)	(62942)	(60284)	(57717)	(56231)
<b>(Alemanha)</b>	(49046)	(49583)	(48164)	(49312)	(49297)
<b>(Portugal)</b>	(5205)	(5294)	(4866)	(4359)	(4842)

No âmbito da **segurança cooperativa** (**Anexo C**), enquanto se mantiver o compromisso norte-americano de defesa da Europa no quadro da OTAN e enquanto a maioria dos EM da UE não dispensarem esse compromisso, as relações transatlânticas continuarão, no futuro próximo, a preencher o debate sobre a futura política de defesa comum europeia (Coelho, 2013). O **exemplo** claro do protagonismo dos EUA neste

<sup>12</sup> Em milhões de dólares, a valores correntes de 2011.



domínio, é o seu papel na procura de uma solução pacífica para o conflito na Ucrânia, em estreita ligação com a OTAN e a UE.

Como previsto nas conclusões do relatório do CED de dezembro de 2013, “a PCSD continuará a ser desenvolvida em plena complementaridade com a OTAN, no quadro da parceria estratégica aprovada entre a UE e a OTAN e em conformidade com a autonomia de decisão e os procedimentos próprios de cada parte” (CED, 2013, p. 1). Tal complementaridade exige meios necessários e o correspondente nível de investimento. O CE assumiu um firme compromisso no sentido de prosseguir o desenvolvimento de uma PCSD eficaz e credível, em conformidade com o TL e com as suas possibilidades (Idem, p. 2).

Por seu lado, a OTAN também não pode ambicionar abranger, isoladamente, uma diversidade de capacidades para todo o tipo de intervenções, como reconheceu o Grupo de Peritos<sup>13</sup> no seu relatório de maio de 2010. De acordo com esta visão, o novo Conceito Estratégico da OTAN veio reforçar a conceção alusiva à materialização da PCSD, com base na indispensabilidade das duas organizações desenvolverem uma parceria estratégica de **complementaridade** no campo da segurança e defesa (Rodrigues, 2013, p. 13).

Apesar deste registo, ainda não foram dados passos decisivos para desconflituar as sobreposições de papéis entre as duas organizações para a clarificação da complementaridade entre elas. Duas alternativas poderão ser consideradas: (i) assente na “complementaridade geográfica” que implica a atribuição de áreas de responsabilidade separadas, (ii) baseada numa “complementaridade funcional”, que atribui à OTAN o emprego do “*hard power*” e à UE o “*soft power*” (Ibidem). Esta solução dificilmente será aceitável em termos políticos e é pouco desejável em termos práticos, pois não é ainda evidente que o lado europeu está preparado para aceitar a “complementaridade geográfica” face ao insuficiente progresso no desenvolvimento de capacidades militares próprias, como ficou patente quando foi necessário mobilizar meios para o Mali ou para a RCA.

Esta “fragilidade” poderá condicionar a coesão entre os dois lados do Atlântico, tanto ao nível regional, em relação ao teatro europeu e zonas de interesse direto, como ao nível global.

---

<sup>13</sup> Grupo responsável pela elaboração do relatório que esteve na base do novo Conceito Estratégico da OTAN, assinado em setembro de 2010.

#### d. Síntese conclusiva

Da análise efetuada, concluímos que a PCSD não pode ser dissociada da EES, devendo continuar a apoiar-se nos seus três pilares estratégicos como modelo doutrinário de segurança e defesa da UE. Sem perder de vista a primazia da Aliança Atlântica na defesa da Europa, a PCSD veio definir cláusulas de defesa mútua e de solidariedade, que contemplam ações coletivas de assistência mútua, mecanismos de cooperação reforçada e de CEP, o que representou uma evolução significativa no plano conceptual.

Apesar dos progressos para transformar a UE num ator estratégico global, militarmente credível e atuante, através dos novos instrumentos e funções e das missões e operações já realizadas e em curso, verificamos que a PCSD está ainda longe de atingir um patamar que confira à UE protagonismo estratégico global.

A maior dificuldade gira em torno do desenvolvimento partilhado das capacidades militares, embora o TL tenha reforçado as competências da AED. Apesar dos esforços, esta forma de cooperação estruturada no quadro da União é entendida pelos EM com menores recursos, como usurpação à sua autonomia, podendo mesmo pôr em causa a sua própria soberania. Obviamente que a crise económica e financeira travou o investimento em capacidades militares e o desenvolvimento das indústrias de defesa para responder, simultaneamente, aos requisitos nacionais e europeus.

Verificámos que a generalidade dos EM manifesta uma vontade política limitada para ultrapassar o atual *status quo*.

A complementaridade entre a UE e a OTAN carece de clarificação relativa à sobreposição de papéis entre as duas organizações. Poderão ser consideradas duas alternativas: uma assente na “complementaridade geográfica”, que implica a atribuição diferenciada de áreas de responsabilidade, outra sustentada numa “complementaridade funcional”, atribuindo o “*hard power*” à OTAN e o “*soft power*” à UE.

Perante os factos, admitimos que a UE continuará a assumir operações de baixa intensidade, deixando as ações de média e alta intensidade para a OTAN ou alguns dos seus EM, como o RU ou a França, de que são **exemplo** as operações no Mali e na RCA.

Validámos a **Hip1**, salientando que a PCSD evoluiu, inequivocamente, no plano conceptual, no sentido de adotar medidas coerentes com a dimensão de segurança e defesa no projeto de integração europeia, mas não atingiu os objetivos estratégicos pretendidos, dependendo do desenvolvimento de capacidades militares partilhadas e da vontade política dos EM, o que nos permite responder à **QD1**.



## 2. A Defesa Nacional e a Segurança pós Tratado de Lisboa

### a. O Tratado de Lisboa. Inovações no âmbito da Política de Segurança e Defesa

A atribuição do Pémio Nobel da Paz, em 2012, à UE, deve-se bastante ao TL e ao seu carácter civilizacional (Vicente, 2013, p. 161).

No essencial, constatamos que o TL veio influenciar a PESD de duas formas. A primeira, através de **alterações no quadro institucional**, pela criação do cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, o que permitiu facilitar as relações entre o Conselho e a Comissão relativamente à gestão de crises, conferindo à União a possibilidade de agir de forma mais coerente, no âmbito da PCSD e da PESC. A segunda, através do fortalecimento do **papel da UE no mundo**, enquanto ator na segurança internacional, por via da criação de uma cláusula de solidariedade, face a catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, bem como no caso de atentados terroristas. Os EM comprometem-se com ações de assistência mútua aos seus pares, promovendo os princípios de solidariedade entre os seus membros (Teixeira, 2009, pp. 58-59).

O artº 43º do TL alarga o leque das missões nas quais os EM da UE poderão participar (além das tradicionais missões *Petersberg*), enumerando, pela primeira vez, o tipo de missões que se inscrevem nesta categoria, sendo implícitos os cenários possíveis de atuação, como veremos adiante, no capítulo 4.

Em matéria de cooperação, o TL especifica, igualmente, pela primeira vez, dois mecanismos de cooperação entre EM: a **cooperação reforçada e a CEP (Anexo B)**:

- O primeiro corresponde à extensão do mecanismo estabelecido nos Tratados de Amsterdão e de Nice à PESC e que prevê a criação de grupos de Estados que pretendam aprofundar a sua cooperação em determinadas capacidades militares;
- O segundo é criado para a PCSD e prevê a possibilidade de existir uma cooperação mais estreita entre EM que o pretendam e reúnam potencial para efetuar maiores esforços no domínio das capacidades militares.

Nos termos do Artº 46º do TL, salientamos que as CEP são “abertas e inclusivas”, o que significa que qualquer EM que o deseje e cumpra os critérios definidos, pode participar neste mecanismo. Por seu lado, as CEP não comprometem os EM a disponibilizar forças ou mecanismos de defesa mútua. Ao contrário das “cooperações reforçadas”, que exigem um mínimo de nove EM participantes, a CEP consiste num



mecanismo de cooperação mais flexível, mas permanente, com a finalidade de desenvolver as capacidades de defesa europeia (Idem, pp. 59-60).

Segundo Teixeira (Ibidem), a prossecução da CEP tem quatro objetivos principais:

- Levar os EM a colaborar para alcançar os objetivos definidos sobre investimento financeiro em equipamentos militares;
- Aproximar os instrumentos de defesa dos EM, identificando as necessidades militares e especializando e disponibilizando meios e capacidades de defesa, no contexto de uma nova cultura de partilha estratégica, em contraponto com a autonomia nacional;
- Reforçar a disponibilidade dos EM e a capacidade para colocar forças no terreno pelos EM, bem como a sua flexibilidade e interoperacionalidade;
- Finalmente, colmatar as lacunas das capacidades militares identificadas pelos próprios EM e pela AED.

Sven Biscop<sup>14</sup> (2011, p. 3) considera a CEP um desafio ambicioso lançado com o TL que pode gerar cooperação e convergência entre EM. No entanto, como referem os analistas mais críticos, a CEP apenas cria oportunidade para os EM mais capacitados desenvolverem a cooperação entre si, separando as principais potências dos restantes Estados.

Numa perspetiva mais otimista, outros especialistas defendem que a CEP corresponde a um fator de impulso para o desenvolvimento das capacidades militares de todos os EM, desde que preencham os critérios definidos e que demonstrem vontade e capacidade para contribuir para a segurança e defesa comum, no quadro das operações militares internacionais.

Em 2011, Biscop (2011, pp. 22-23) defendia que “o valor acrescentado da integração militar através da CEP é real, para a UE, a OTAN, EM e os próprios contribuintes [...] e o que mais importa para os europeus é que terão mais tropas para operações militares, seja sob comando da UE, da NATO, da ONU, ou de outra configuração multilateral.”.

Em síntese, a CEP veio promover um aumento da responsabilidade, um acréscimo de exigência e a clarificação da vontade política dos EM que, como Portugal, pretendem construir uma “Europa da Defesa”(Leitão, 2013, p. 163). Na secção seguinte, veremos qual o papel de Portugal no âmbito da segurança e defesa europeia.

---

<sup>14</sup> O Professor Doutor Sven Biscop é Diretor do *Europe in the World Programme at Egmont – Royal Institute for International Relations*, em Bruxelas.



### **b. O papel de Portugal na Segurança e Defesa da UE**

De acordo com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), “... a definição clara e rigorosa da posição internacional de Portugal, das suas prioridades nacionais e das suas alianças é decisiva para conter os perigos do isolamento, da marginalização e da perda de autonomia, sem precedentes desde a institucionalização da democracia portuguesa” (Conselho de Ministros, 2013a, p. 1987). Os valores da democracia portuguesa revêem-se na constituição da UE como uma comunidade de direito no sistema internacional. Portanto, para assegurar os imperativos da segurança e da defesa nacional, Portugal deve adotar medidas que garantam a sua posição como parte integrante da CEP no quadro da PCSD, apostando na qualidade da sua participação nas missões e operações militares da UE e nos programas da AED (Ibidem).

Atualmente, o nosso País participa nas seguintes operações da UE (**Figura nº 4**):

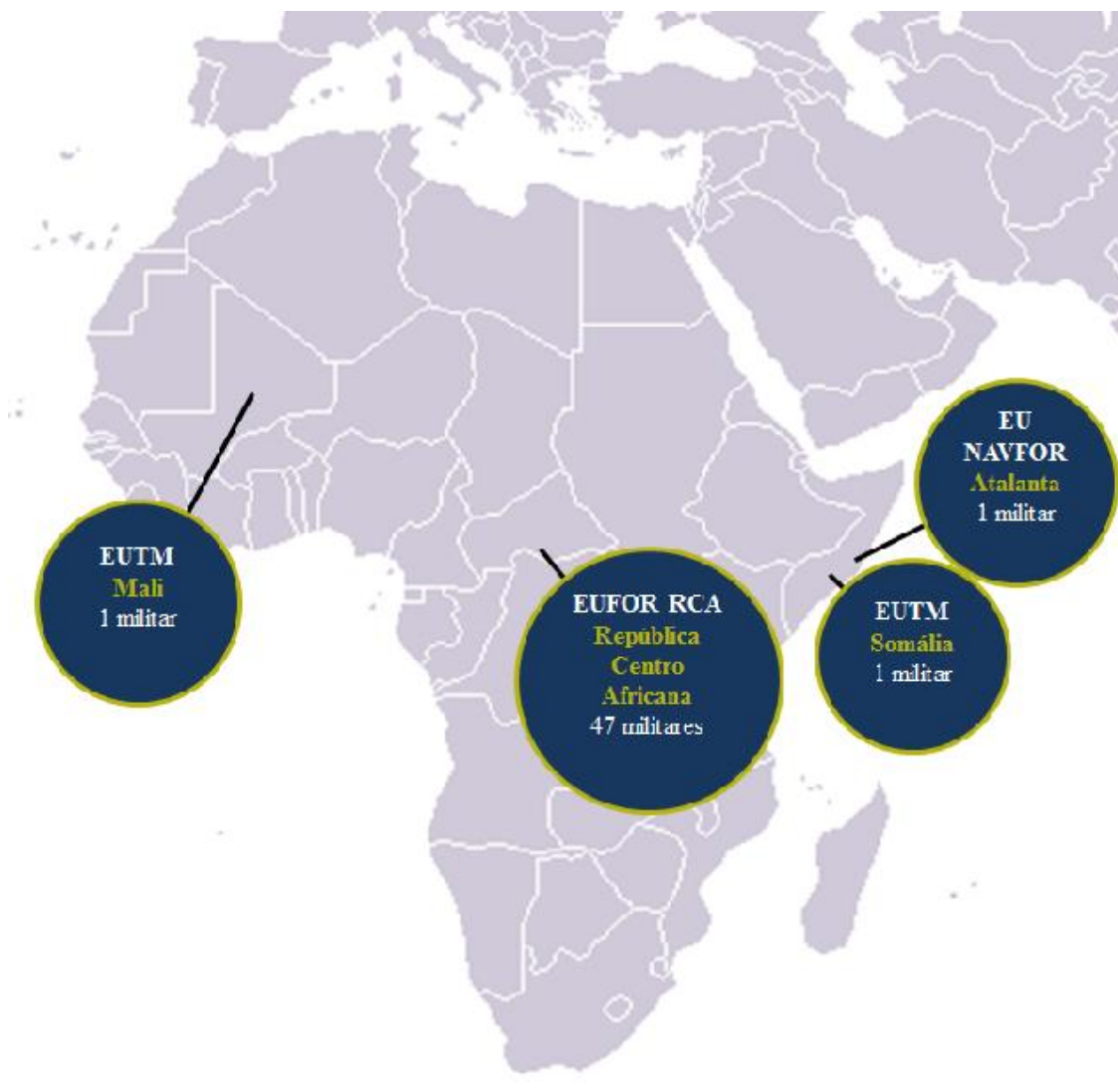


Figura nº 4: Operações militares da UE em que Portugal participa.

Fonte: (EMGFA, 2014, adaptação do autor).





Portugal esteve presente, desde o início, na formulação da PESD, tendo participado em todas as operações militares da UE (em alguns casos, apenas simbolicamente) e em todas as etapas do desenvolvimento das capacidades militares da União. Deve, portanto, manter o seu compromisso no que se espera ser uma nova fase de incremento da cooperação europeia em matéria de defesa. A participação portuguesa em operações militares no quadro da UE, da OTAN ou da Organização das Nações Unidas (ONU) constituiu um fator central para a credibilidade externa do nosso País e reforçou a posição de Portugal como um “**produtor de segurança internacional**” (Viana, 2013, p. 4).

Poucos EM estiveram, continuamente, presentes em missões de paz, desde o início de um ciclo que se iniciou com a operação militar na Bósnia, em 1996. Ainda menos EM desempenharam tantas missões no quadro da UE, da OTAN ou da ONU, em teatros de operações tão diferentes como aqueles em que Portugal participou. São menos ainda os que, com a dimensão e recursos semelhantes aos do nosso país, destacaram, simultaneamente, forças para teatros tão diversos como o Kosovo ou Timor-Leste. Para o cumprimento destes compromissos, Portugal realizou um grande esforço humano e financeiro, com evidente retorno nos resultados operacionais e na visibilidade externa do nosso País (Ibidem).

Relativamente à participação nacional nos *European Union Battle-group* (EU BG), Portugal esteve presente, praticamente desde a sua origem, em 2007, com unidades de escalão companhia, vocacionadas para o apoio de combate. No segundo semestre de 2011, Portugal foi nação líder na *European Reaction Force* (ERF) *EU BG*<sup>15</sup>, que atingiu um efetivo máximo na ordem dos 2.200 militares provenientes dos EM que integraram a força. A presença nacional nos *EU BG* teve o seu desenvolvimento desde 2008 com os meios que se indicam, prevendo-se a continuação da participação no segundo semestre de 2014, com uma Companhia de Fuzileiros:

- 2008 - Companhia de Engenharia, integrada no *EU BG* espanhol (ESP) Framework Nation (FwN);
- 2010 - Companhia de Engenharia, integrada no BG ESP FwN
- 2011 - *Nation in Lead* na ERF *EU BG*, no segundo semestre de 2011.

---

<sup>15</sup> O major-general Martins Ferreira assumiu o comando do ERF *EU BG* entre julho e dezembro de 2011.



Ao nível das Forças de Segurança, a participação nacional em missões da UE tem merecido a maior credibilidade, especialmente no âmbito de parcerias na área da formação entre a Guarda Nacional Republicana (GNR) e Forças de Segurança de outros EM.

Históricamente, Portugal assumiu sempre os seus compromissos e obrigações no quadro da segurança cooperativa enquanto membro da comunidade euro-atlântica e da União. Tal como outros Estados periféricos da União, **Portugal assume um papel central na segurança comum**, ao assegurar, entre outros, o controlo de fronteiras externas da UE. De salientar que, apesar da preponderância assumida pelos Estados de maior dimensão, isso não deve representar uma marginalização dos EM de pequena e média dimensão, aos quais não deixam de ser solicitados contributos no âmbito da segurança coletiva (Viana, 2013, p. 5).

Por essa razão, associada ao ambiente de crise económica e às dificuldades sentidas no setor da defesa, o Estado tem desenvolvido um esforço de equilíbrio orçamental que visa um reajustamento a médio prazo para garantir as necessidades presentes e prever necessidades futuras (Ibidem). Neste contexto, o P&S pode contribuir para atenuar as consequências da crise económica e financeira nos orçamentos de defesa e das indústrias de defesa. Numa perspetiva otimista, a crise pode constituir oportunidade para introduzir o P&S no processo de partilha das capacidades militares dos EM (Pinto, 2014).

A orientação nacional sobre as diversas áreas de P&S foi definida pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) (EMGFA, 2011), sublinhando que o interesse nestas e outras iniciativas tem vindo a ser avaliado com base nas prioridades de capacidades identificadas pelas Forças Armadas (FFAA) portuguesas.

No âmbito do P&S, a participação portuguesa tem seguido duas linhas de ação:

- A primeira centra-se na apresentação e divulgação das atividades em curso nas FFAA, que podem suscitar a adesão de outros EM, possibilitando o seu desenvolvimento com partilha de encargos e inerente redução de encargos nacionais<sup>16</sup> (Maio, 2013, p. 13);

- A segunda linha de ação refere-se à identificação de áreas de reconhecida importância, sobre as quais se deverá focar o esforço nacional. A seleção dos projetos com

---

<sup>16</sup> Portugal propôs à AED as seguintes atividades no âmbito do *Training & Education: Fighting in Build-up Areas; Airborne Centre of Excellency; High Altitude-Low Opening and High Altitude-High Opening e Training and Shooting Facilities*.



interesse militar nacional, tem por base as lacunas identificadas, excluindo as que devem ser adquiridas de forma autónoma, cuja definição cabe ao CEMGFA<sup>17</sup> (Ibidem).

“O recurso à identificação de lacunas existentes no Sistema de Forças Nacional e a edificação de capacidades para fazer face ao nosso nível de ambição, deve ser o centro de gravidade para a seleção dos projetos no âmbito das iniciativas lançadas pela UE e pela OTAN” (EMGFA, 2011, p. 3).

Privilegiando a multilateralidade como domínio adequado à implementação das diversas iniciativas e assumindo uma posição pró-ativa na AED, o Estado português tem reconhecido a importância da participação nos seguintes projetos de P&S:

- **Iniciativas de P&S nas quais Portugal participa** (Chambel, 2014):
  - European Strategic Multi-Role Tanker Transport Initiative;*
  - Helicopter Exercise Programme;*
  - Maritime Surveillance Networking;*
  - Single European Sky Air Traffic Management (ATM) Research;*
  - Joint Investment Programme on Chemical, Bacteriological, Radiological and Nuclear (CBRN) Protection;*
  - Supply and Basic Logistic for Operations;*
  - Maritime Logistic;*
  - Fixed Wing Aircraft Pilot Training;*
  - Live Firing Areas;*
  - Counter-Improvised Explosive Device (C-IED) Training;*
  - CIED Systems.*
- **Iniciativas de P&S que Portugal acompanha, sem compromisso** (Ibidem):
  - Cyber Defence;*
  - European Air Transport Fleet<sup>18</sup>;*
  - Unmanned Aircraft Systems;*
  - Remotely Piloted Aircraft Systems;*
  - Ammunition;*
  - Ground Mobility Assurance;*
  - Satellite Communications;*
  - Naval Education and Training.*

---

<sup>17</sup> Devem incluir meios de Reação Imediata, de Defesa e Vigilância Aérea e Marítima, de Busca e Salvamento, do Treino e Ensino Básico e o Apoio Sanitário.

<sup>18</sup> Portugal revela-se disposto a acolher os exercícios de treino.



Os projetos de P&S não enquadrados nestas prioridades, apesar de poderem merecer o apoio político, não deverão comportar o envolvimento nacional direto para que se mantenha o foco no que é essencial, privilegiando a qualidade, em vez da quantidade (Chambel, 2014).

Portugal apoia a procura de sinergias, entre iniciativas bilaterais, sub-regionais, europeias e multilaterais. **Exemplo** desse apoio é encontrado no *position paper*<sup>19</sup> enviado pelos Ministros da Defesa de Portugal, Espanha e Itália à Alta Representante, em meados de 2013, enquadrado na preparação do CED de dezembro de 2013. Um caso de sucesso de uma iniciativa com grande pendor regional é o treino de helicópteros, designadamente, a iniciativa *Helicopter Exercise Programme* da AED<sup>20</sup>.

### c. Contributo nacional para a PCSD e a questão da “soberania partilhada”

A “soberania partilhada” requer confiança mútua face à difícil conjugação das vontades dos 27 EM afetados por diferentes ameaças, necessidades e interesses, bem como distintas perceções dos seus papéis no mundo atual. Estes factos acabam por dificultar o normal desenvolvimento e otimização das iniciativas, sejam de âmbito marítimo, terrestre ou aéreo (Tomé, 2014).

Consideramos legítimo questionar se a ideia subjacente a este tipo de iniciativas de “soberania partilhada” e a necessidade de confiança mútua entre EM, associadas à localização periférica de Portugal no sudoeste da UE, poderão constituir fatores que prejudiquem o avanço deste processo. A realidade, porém, é-nos favorável. A posição geográfica de Portugal na charneira atlântica sempre constituiu uma mais-valia em relação aos restantes países atlânticos e regiões do mundo ligadas por mar, com as quais Portugal possui profundas ligações culturais (Santos, 2014). O próprio CEDN/2013, compreende entre os seus elementos fundamentais a valorização do posicionamento atlântico e a proteção do amplo espaço marítimo e dos recursos sob jurisdição nacional. Foi, aliás, essa importância geográfica que colocou Portugal entre o reduzido número de países membros fundadores da OTAN e é essa especificidade que nos permite oferecer à UE um relevante contributo para a PCSD.

---

<sup>19</sup> Neste documento, é patente a perspetiva regional da cooperação existente entre as várias missões de PCSD e são considerados os desafios atuais que envolvem áreas como a ciberdefesa, marítima, energia e espaço, obrigando a uma ligação entre todas estas dimensões, de forma a encontrar uma resposta adequada.

<sup>20</sup> Portugal acolheu, com êxito, o exercício *Hotblade* 2012 e 2013, sendo que o mesmo irá acontecer em 2014 e, posteriormente, em 2018.



Relativamente ao levantamento de capacidades necessárias ao incremento da PCSD, Portugal contribui ativamente, através das iniciativas multilaterais, viabilizando às FFAA o acesso a capacidades que, de outro modo, lhes estariam vedadas. Uma postura do tipo “*pool it or loose it*” como sugerido pela Alta Representante da UE (Ashton, 2012, cit. por Maio, 2013, p. 13), poderá constituir uma oportunidade para as FFAA portuguesas beneficiarem da partilha de capacidades, às quais dificilmente teriam acesso.

De acordo com o general Loureiro dos Santos (2014), Portugal deve defender que as iniciativas de P&S se traduzem em oportunidades de desenvolvimento de capacidades efetivas, credíveis e utilizáveis a longo termo em missões e operações, sendo, para isso, necessário desenvolver uma postura de confiança e de cooperação entre os EM. Deverá ser assumido que, apesar de uma crescente integração de capacidades poder levar à interdependência dos respetivos instrumentos militares, serão sempre salvaguardados aqueles que se entendam como capacidades inalienáveis ou partilháveis, acautelando-se, também, aspetos de soberania (Santos, 2014).

Admitindo a ocorrência de cenários onde a utilização de capacidades das FFAA não é partilhável por via do P&S, será necessária alguma prudência. Não podemos esperar que tudo seja partilhado! Portanto, teremos de acautelar minuciosamente aquilo que podemos partilhar e aquilo que os outros parceiros têm que partilhar (Idem).

A investigação realizada pelo Coronel Hermínio Teodoro Maio (2013) permitiu identificar as áreas vitais a excluir de qualquer iniciativa de P&S, bem como as iniciativas de P&S aceitáveis e exequíveis entre EM. Na sua análise, considera haver “dois fatores determinantes (...) (i) a questão territorial, na medida em que Portugal não pode prescindir de capacidades militares próprias, não partilháveis, para garantir a Segurança e Defesa (...); (ii) as capacidades imprescindíveis para assegurar de forma confiável e credível os compromissos internacionais assumidos por Portugal (Maio, 2013, p. 33).

Não podemos ignorar que estamos a tratar, na maioria das vezes, de capacidades cuja classificação de segurança poderá, em última análise, comprometer o Estado. Convirá acautelar, também, a componente legal das transferências deste tipo de material (Chambel, 2014).

Christian Molling<sup>21</sup> considera plausível que os EM irão beneficiar economicamente se reunirem as suas capacidades militares. No entanto, ainda não é claro como a limitação

---

<sup>21</sup> Investigador do German Institute for International and Security Affairs, em Berlim.

de soberania deve ser ultrapassada. Considera que o processo de construção europeia não dispõe ainda da maturidade política que permita ultrapassar as preocupações relacionadas com a soberania dos Estados e evidencia que “**a Defesa Europeia precisa mais de empenhamento político do que de soluções tecnocráticas**” (Molling, 2012, p. 1).

#### **d. Síntese conclusiva**

A análise efetuada, permite-nos concluir que o TL veio influenciar a PESD de duas formas. A primeira, através de alterações no quadro institucional e a segunda, através do fortalecimento do papel da UE no mundo, enquanto ator na segurança internacional. De salientar, também, o alargamento do leque das missões nas quais os EM da UE poderão participar, enumerando, pela primeira vez, o tipo de missões para além das de *Petersberg* que se inscrevem nesta categoria.

Em matéria de cooperação, o TL especifica, pela primeira vez, dois mecanismos de cooperação entre EM: a cooperação reforçada e a CEP. A CEP veio promover um aumento da responsabilidade, um acréscimo de exigência e a clarificação da vontade política dos EM que, como Portugal, pretendem construir uma “Europa da Defesa”. Portugal deve adotar medidas que garantam a sua posição como parte integrante da CEP no quadro da PCSD, apostando na qualidade da sua participação nas missões da UE e nos programas da AED, como previsto no CEDN/2013.

Portugal esteve presente, desde o início, na formulação da PESD e assume um papel central na segurança comum ao garantir, entre outros, o controlo de fronteiras externas da UE. A participação portuguesa em missões internacionais tem vindo a afirmar-se como fator central para a credibilidade externa do nosso País e consolida a sua posição como um **produtor de segurança internacional**.

Face ao ambiente de crise económica e às dificuldades sentidas no setor da defesa, o Estado tem vindo a desenvolver um esforço de equilíbrio orçamental que visa um reajustamento das suas capacidades militares no médio prazo. O P&S pode contribuir para atenuar o défice dos orçamentos e das indústrias de defesa. No entanto, **a partilha de capacidades exige prudência**. Neste âmbito, a participação nacional tem seguido duas linhas de ação: divulgar as atividades em curso nas FFAA passíveis de adesão por outros EM e eleger projetos lançados pela AED, remuneradores para o nosso nível de ambição.

De salientar, no entanto, que a conjugação das vontades dos 27 EM e a noção de “soberania partilhada” dificultam o normal desenvolvimento e otimização das iniciativas, sejam de âmbito marítimo, aéreo ou terrestre, o que requer uma maior abertura política e o



desenvolvimento da confiança mútua.

Os efeitos das inovações introduzidas com o TL em matéria de segurança e defesa, vieram demonstrar que Portugal deve continuar a ser parceiro ativo e empenhado em aprofundar a sua participação na PCSD, o que confirma a Hip2 e permite responder à QD2, na medida em que se deduziram as implicações resultantes do TL.



### 3. A PCSD na agenda do Conselho Europeu de Defesa de dezembro de 2013

#### a. Tendências de evolução internacional

Perante as tendências de evolução internacional, com relevo para a revisão formal da estratégia internacional dos EUA, que inclui a ascensão da Ásia enquanto principal prioridade regional da política externa norte-americana, uma nova doutrina assente numa posição de retaguarda - *leading from behind* - e uma redução ao mínimo de intervenções militares, torna-se evidente que a UE se confronta com **novos desafios de segurança** e uma necessidade crescente de se apresentar como produtor de segurança internacional - *security provider* - especialmente, em relação à sua vizinhança próxima (Viana, 2013, pp. 2-3).

Parte destes desafios relaciona-se com a “Primavera Árabe”, que levou a UE a repensar nos seus instrumentos, incentivos e bases de cooperação com os países da sua vizinhança. O cenário regional no sul e leste do Mediterrâneo continua a ser marcado por incerteza e expectativa. Incerteza, face à instabilidade latente na região e ao potencial contágio dos movimentos de contestação a regimes que, aparentemente, se mantêm imunes às alterações políticas; expectativa, resultante do potencial demonstrado por uma sociedade civil menosprezada pelos regimes autoritários e persistentes. Com as suas limitações a UE procura proporcionar o apoio à promoção do bem-estar social, político e económico destas sociedades, ao mesmo tempo que procura garantir a manutenção dos interesses europeus, económicos e de segurança na região (Pinto, 2013, p. 143).

No entanto, os dilemas e problemas das relações internacionais não são específicos do sul. Estendem-se também para o leste da Europa, para os países que participaram na Parceria Oriental com a UE, mas que se localizam numa zona vista por Moscovo como sendo da sua esfera de influência (Vieira et al., 2013, p. 138). Entre todos, a Ucrânia ocupa um lugar especial, fruto dos recentes acontecimentos em Kiev e na província da Crimeia. O CE de 21 de março de 2014 condenou firmemente a anexação da Crimeia e de Sebastopol à Federação da Rússia, que não reconhecerá, e deliberou aplicar sanções diplomáticas à Rússia (Conselho Europeu, 2014, p. 1).

A vizinhança da Europa continua, portanto, a apresentar novos desafios para a ação da UE enquanto ator regional. Neste contexto, a UE não pode deixar de assumir os seus **interesses próprios** e deve estar preparada para os proteger, através da capacitação de uma defesa autónoma. Entre eles, destaca-se a necessidade de proteção dos espaços comuns, os “*global commons*”. Também a segurança do ciberespaço e do espaço aeroespacial, bem



como a proteção de infraestruturas de informação, são fundamentais para o regular funcionamento das sociedades modernas (Viana, 2013, p. 3).

O *International Strategic Studies European Union* (ISSUE) desenvolveu um estudo sobre os “*global commons*” e os “*strategic interests*” (artº 26º do TL) para o período 2013-2025, ilustrado na **Figura nº 5**. Os principais desafios em matéria de segurança e defesa, com os quais a UE será confrontada na próxima década, indicam que a vizinhança leste e o sul do Mediterrâneo constituirão as maiores preocupações. A segurança de rotas comerciais e energéticas, de que são **exemplo** o Golfo de Áden, na África Ocidental, ou o Golfo da Guiné no Atlântico e as rotas no Mediterrâneo, no Índico e Pacífico e no Ártico continuarão a constituir, também, grandes desafios para a UE (ISSUE, 2013a, pp. 16-18), cuja resposta deverá ser garantida por via da PCSD.

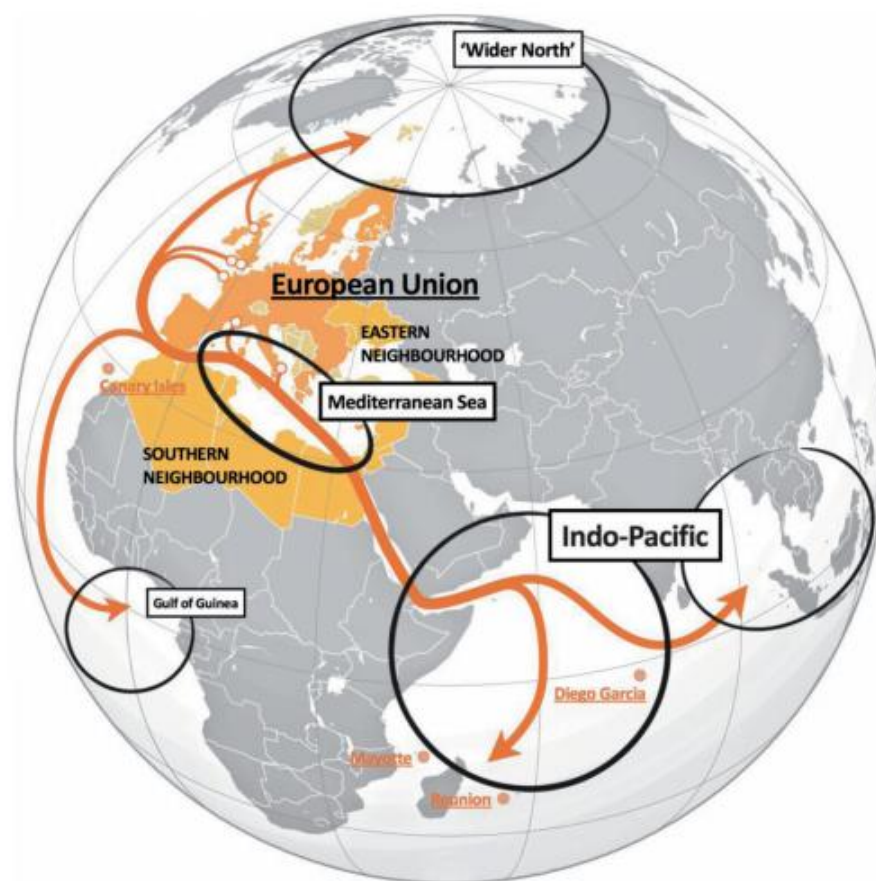


Figura nº 5 – Áreas de interesse privilegiado para a UE – 2013 - 2025.

Fonte: (ISSUE, 2013b, p. 17).

## b. Desafios para a PCSD

Os componentes do atual ambiente estratégico impõem, assim, uma criteriosa definição política por parte da UE. Trata-se de um processo que não pode deixar de



revisitar a EES. As dificuldades na obtenção de consenso alargado, que permita a formulação de uma verdadeira **estratégia de segurança**, constituem um desafio para a PCSD, que importa ultrapassar (Nunes, 2013). Convirá formular um documento que corporize uma orientação política e estratégica que permita não só a identificação de ameaças mas também a definição de uma **escala geopolítica de prioridades de intervenção**. Deste modo será possível definir um nível de ambição mais realista para a defesa europeia e uma estrutura de forças adequada (Viana, 2013, pp. 3-4).

Perante as novas tendências de evolução internacional, agravadas pela ineficácia dos instrumentos consagrados no TL e pela consequente paralisia da PCSD, o CED realizado em 19 e 20 de dezembro de 2013, surgiu como resposta inevitável. Atendendo às atuais e futuras responsabilidades estratégicas da UE no domínio da segurança e defesa e no projeto de integração europeia, este CE dedicado à Segurança e Defesa Europeia, era esperado pelos EM com grande expectativa (Tomé, 2014). O atual contexto não deve resultar na inação da UE em termos estratégicos, mas antes, num exercício criterioso de definição de prioridades baseado num conceito integrado (*comprehensive approach*) das estratégias de segurança e numa maior cooperação entre EM. Deverá assentar na maximização das capacidades civis e militares existentes e na aquisição de novas capacidades, em áreas em que se verifiquem lacunas estratégicas (Viana, 2013, p. 2).

A fragmentação dos mercados da defesa na Europa compromete a competitividade e a sustentabilidade da indústria europeia de segurança e defesa (CED, 2013, p. 1). Catherine Ashton, no relatório preparatório do conselho, sublinhou a importância da indústria de defesa, considerando-a uma “inestimável parte da economia europeia”. Em 2011 tinha “gerado receitas de 172 mil milhões de euros, 734 mil empregos diretos e investido 16 mil milhões em investigação e desenvolvimento” (Ashton, 2013, p. 20). Daí a sua proposta de “reconhecer o papel das PME na cadeia de produção na defesa e fortalecer o apoio às PME” (Idem, p. 21).

O principal desafio para a PCSD continuará a ser o aumento da cooperação entre EM e o uso das suas sinergias, de forma a construir uma Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (BTIDE) mais competitiva e integrada, com o objetivo de desenvolver as capacidades civis e militares necessárias e incrementar a sua capacidade operacional (Tomé, 2013a). Em resposta a estes desafios, a UE e os seus EM (em colaboração com a OTAN e a ONU) devem assumir maiores responsabilidades para aumentar a sua contribuição para a manutenção da segurança, da estabilidade e da paz (CED, 2013, p. 1).

Perante as **tendências e ameaças previsíveis até 2025** (como vimos na secção anterior), o ISSUE construiu um **modelo de resposta** esquematizado na **figura nº 6**, assente numa estratégia de segurança abrangente, baseado em operações<sup>22</sup> de “projeção de forças”, “defesa em profundidade”, “defesa territorial”, “patrulhamento naval”, “comando marítimo” e “guerra expedicionária” (ISSUE, 2013a, pp. 25-30).

A eficácia da resposta da UE aos desafios com que se confronta hoje e confrontará no futuro próximo, dependerá em larga escala do sucesso que a PCSD alcançar.

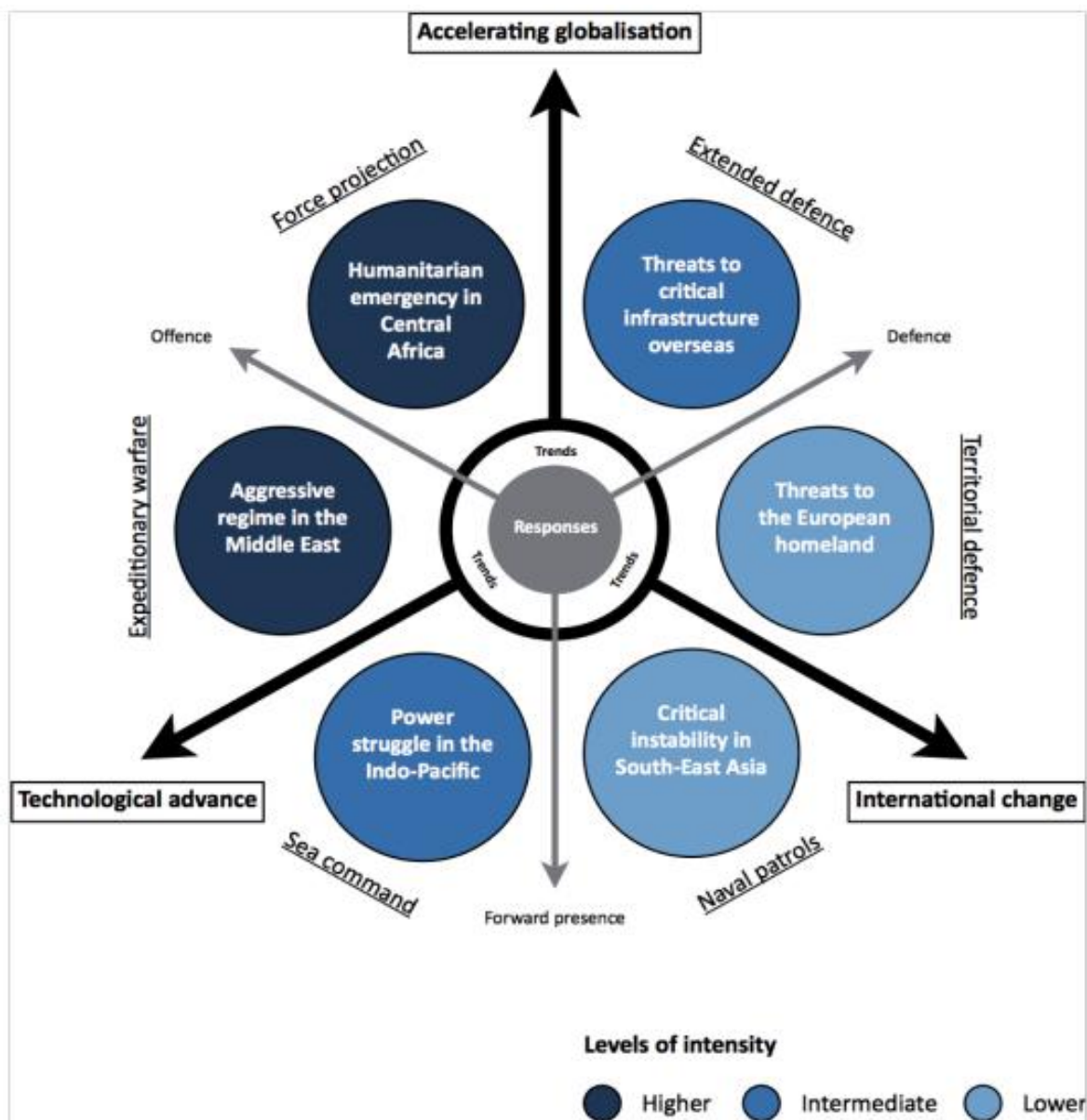


Figura nº 6 – Tendências, ameaças e respostas da UE para 2025.

Fonte: (ISSUE, 2013c, p. 26).

<sup>22</sup> Tradução livre do autor, das expressões: “force projection”; “extended defence”; “territorial defence”; “naval patrols”; “sea command” e “expeditionary warfare”.

**c. Linhas de ação para os EM decorrentes do CED de dezembro de 2013**

Antecedendo o CED de dezembro de 2013, a Alta Representante da UE produziu o relatório preparatório que antevê as grandes linhas de ação estratégica para os EM e sublinha a importância das iniciativas de P&S de capacidades militares dos EM. Para o sucesso do P&S considera essencial a coordenação, transparência e confiança mútua entre EM, sob pena de se assistir à eliminação gradual de algumas capacidades, especialmente as mais onerosas, com a consequente diminuição da possibilidade de intervenção estratégica da UE, no âmbito da PCSD (Ashton, 2013, pp. 14-20).

O CED, reunido em Bruxelas nos dias 19 e 20 de dezembro de 2013, veio estabelecer um conjunto de linhas de ação destinadas aos EM e órgãos da UE, alinhadas com as orientações definidas por Ashton e que devem articular-se em três eixos estratégicos (**Figura nº 7**) (CED, 2013, p. 2-6):



Figura nº 7 – Linhas de força para os EM, decorrentes do CED de dezembro de 2013.

Fonte: (CED, 2013, p. 2-6, adaptação do autor).

No âmbito destes três eixos, foram apresentadas propostas de ação que têm como objetivo principal, contornar a atual conjuntura económica que põe em causa e limita a capacidade de utilização e desenvolvimento das capacidades militares indispensáveis para assegurar uma PCSD eficaz.



As principais questões e ações em cada um destes domínios, deduzidas do CED, são tratadas nas sub-seções seguintes:

### (1) Aumento da eficácia, visibilidade e impacto da PCSD

Como vimos na secção anterior, continuam a surgir novos desafios regionais e globais em matéria de segurança, o que leva a que as dimensões interna e externa da segurança da Europa estejam cada vez mais interligadas.

As missões e operações civis e militares de gestão de crises em todo o mundo constituem uma expressão tangível do empenhamento da UE na paz e segurança internacionais. Nos últimos anos, têm-se registado progressos nalguns domínios relacionados com a PCSD. Atualmente, a União tem afetados mais de sete mil elementos a onze missões civis e quatro operações militares (CED, 2013, p. 2).

Para que a UE e os EM possam dar resposta aos desafios, em coerência com os esforços da OTAN, o CE preconizou para os EM, as seguintes linhas de ação, associadas a um calendário de execução:

**Tabela nº 3 – Linhas de ação para os EM, decorrentes do CED de dezembro de 2013.**

**Fonte: (CED, 2013, pp. 3-4 ).**

Linhas de ação para os EM	Calendário
Formular uma Estratégia de Segurança Marítima da UE.	Até junho de 2014
Definir um Quadro de Política de Ciberdefesa da UE.	Em 2014
Apresentar uma avaliação do impacto das mudanças a nível mundial e um relatório sobre os desafios e oportunidades daí decorrentes.	Durante 2015
Aprofundar sinergias entre os atores da PCSD e os da Justiça, face à imigração ilegal, ao crime organizado e terrorismo.	Sem data
Desenvolver o apoio da PCSD às regiões e países terceiros, para a melhoraia da gestão das fronteiras.	Sem data
Reforçar a cooperação, face aos desafios da segurança energética.	Sem data

Face à necessidade de melhorar a capacidade de resposta da UE, os EM deverão reunir as capacidades para planear e projetar os meios civis e militares adequados, com rapidez e eficácia. Para o efeito, **os EU BG deverão ser projetáveis e mais flexíveis**. Por seu lado, o sistema de financiamento das missões e operações da UE, designadamente no



contexto da revisão do mecanismo *Athena*<sup>23</sup> (Eur-Lex, 2011), também deverá ser melhorado (CED, 2013, p. 3).

Outro dos instrumentos que visa o aumento da eficácia, visibilidade e impacto da PCSD é a contratação conjunta<sup>24</sup>, que permite alcançar economias de escala (DGAID, 2014, p. 3). A UE, através dos EM, pode melhorar a eficiência e a eficácia da sua ação, fazendo uso de uma abordagem global (*comprehensive approach*) que combine políticas e outros instrumentos, como a diplomacia, a segurança, a defesa, o financiamento, o comércio, o desenvolvimento e a justiça (CED, 2013, p. 2).

## (2) Incremento do desenvolvimento de capacidades de defesa

No domínio do desenvolvimento das capacidades militares, a cooperação é fundamental para manter as capacidades essenciais, colmatar as insuficiências e evitar as redundâncias<sup>25</sup>. A mutualização da procura, a consolidação dos requisitos e a realização de economias de escala permitirão aos EM reforçar a eficácia da utilização dos recursos e assegurar a interoperabilidade (CED, 2013, p. 4).

Esta cooperação deverá ser facilitada através de maior **partilha de informações no planeamento da defesa**, para que os decisores ao nível nacional apostem nas capacidades necessárias e consigam uma maior convergência dos calendários de planeamento, em linha com o processo de planeamento da OTAN (Idem, p. 5).

A fronteira entre capacidades militares e capacidades civis tem vindo a ser cada vez mais difusa, sabendo-se que a tecnologia de aplicação militar é, em muitos casos, igualmente usada para fins não militares. Este facto justifica a procura de sinergias, a optimização de recursos e o desenvolvimento do conhecimento e competências, especialmente junto das Pequenas e Médias Empresas (PME). Para tal, a AED lançou e

---

<sup>23</sup> As operações militares no âmbito da PCSD não são financiadas pelo orçamento da UE, mas sim pelos EM. O mecanismo de *Athena* administra o financiamento dos custos comuns relativos a dois tipos de operações:

- Operações militares da UE;
- Ações de apoio militar a um terceiro Estado ou Organização.

<sup>24</sup> Neste âmbito, a AED tem promovido diversos projetos incluindo “simuladores de helicópteros”, “serviços de treino de *Counter-Improved Explosive Devices* (C-IED)”, “comunicação por satélite”, “serviços de logística básica para os *EU BG*” e “aquisição de munições” para os EM bálticos.

<sup>25</sup> De acordo com a DGAID, apontam-se alguns **exemplos** de redundâncias e diferenças de investimento no setor da defesa, entre as FFAA dos EM/UE e dos EUA:

- 89 grandes plataformas/sistemas de armas (EUA: 27);
- 16 Estaleiros Navais (EUA: 3);
- 51% do orçamento para pessoal (EUA: 21%);
- 21% do orçamento para investimento (EUA: 36%);
- 80 mil militares destacados em 1.8 milhões (EUA: 200 mil em 1.6 milhões).



apoia os seguintes projetos pioneiros de duplo-uso, em articulação com outros atores europeus não militares (DGAID, 2014, p. 4):

- Desenvolvimento de **Sistemas Aéreos Pilotados Remotamente** (RPAS) durante o período 2020-2025. O projeto incidirá nos preparativos com vista a um programa para a próxima geração de RPAS europeus de altitude média e de grande autonomia; em estreita ligação com a Comissão Europeia em matéria de regulamentação (com vista à integração inicial dos RPAS no Sistema de Aviação Europeu, até 2016); no financiamento adequado das atividades de Investigação e Desenvolvimento (I&D) a partir de 2014; e na criação de uma comunidade de utilizadores de RPAS entre os EM participantes (CED, 2013, p. 5).

- Desenvolvimento de uma **capacidade de reabastecimento aéreo** (*Air-to-air Refueling – AAR*), através da redução da fragmentação das atuais esquadras de aviões reabastecedores, em especial no que respeita à otimização entre todos os EM, da utilização global dos meios existentes e da realização de progressos para aumento da capacidade de reabastecimento global (Ibidem).

- **Comunicações Satélite** (SATCOM), prevendo a próxima geração de comunicação governamental por satélite, em estreita ligação entre a Agência Espacial Europeia (AEE), a Comissão e os EM. Em 2014, deverá ser criado um “grupo de utilizadores” do SATCOM (Ibidem).

- **Ciberdefesa**, através da elaboração de um “roteiro” e de projetos focados na melhoria da cooperação civil-militar, apoiada na Estratégia da UE para a Cibersegurança, bem como na proteção dos meios, nas missões e operações da UE e na formação e nos exercícios (Ibidem).

### (3) **Reforço da indústria de defesa europeia**

O reforço da BTIDE tem como objetivo o desenvolvimento da política industrial e o apoio à competitividade das PME, incluindo a criação de redes europeias de *clusters* em áreas estratégicas. Segundo Ashton, a Europa precisa de uma BTIDE “mais integrada, inovadora, competitiva e sustentável” (Ashton, 2013, p. 20), para desenvolver e manter capacidades de defesa. Tal pode também reforçar a sua capacidade para atuar com parceiros e a sua autonomia estratégica (Ibidem).

As áreas e iniciativas definidas no relatório do CED de dezembro de 2013, que contribuem para o reforço da BTIDE, são, prioritariamente, as seguintes:

- **Investigação e Inovação.**





Os EM deverão incrementar o investimento em programas cooperativos de investigação, “em particular os investimentos em colaboração, e a maximizarem as sinergias entre a investigação a nível nacional e a nível da UE.” (CED, 2013, p.7). A investigação nos domínios militar e civil deve reforçar-se mutuamente, em especial nas tecnologias promotoras de eficiência energética e nas tecnologias facilitadoras essenciais, numa ótica da investigação de dupla utilização. Para o efeito, “será estabelecida uma ação preparatória de investigação no domínio da PCSD, procurando, sempre que possível, sinergias com programas nacionais de investigação.” (Ibidem).

- **Certificação.**

A certificação dos equipamentos de defesa assume hoje uma importância crucial, com reflexos diretos na redução dos custos, na harmonização da procura e na melhoria da interoperabilidade. Até meados de 2014, a AED desenvolverá, com o apoio da Comissão e dos EM, modalidades para reduzir os custos da certificação militar e aumentar o reconhecimento mútuo entre os EM (Idem, pp. 7-8).

- **Pequenas e Médias Empresas.**

Parte considerável da inovação tem origem nas PME, o que reforça a sua importância em relação aos níveis de competitividade das indústrias de defesa. As PME devem, por isso, ser encorajadas e apoiadas para “penetrar” e permanecer no complexo mercado de defesa para se candidatarem a programas de financiamento da UE (Idem, p. 8).

O Plano de Ação para as PME continua a ser implementado com o apoio da plataforma eletrónica da AED, o *Defence Procurement Gateway*, lançado em junho de 2013, o qual fomenta a partilha de informação sobre oportunidades de negócio e facilita a integração da Comissão Europeia (DGAID, 2014, p. 7).

- **Segurança da Cadeia Logística.**

A predominância de PME com dificuldade em entrar nas cadeias logísticas, a fraca aposta em I&D na área da defesa, a falta de capacidade para a UE impor regras claras de competição interna e a existência de mercados extra-europeus mais competitivos do ponto de vista tecnológico e económico, são fatores que poderão ditar um mercado europeu de defesa em declínio (Ibidem).

Atentos estes fatores, os acordos sobre segurança da cadeia logística assumem importância relevante para o desenvolvimento do planeamento e da cooperação a longo prazo e para a dinâmica do mercado interno da defesa. A integração das cadeias logísticas de defesa, associada à necessidade de uma BTIDE globalmente credível e competitiva,



conferem cada vez maior relevância aos mecanismos de segurança da cadeia logística europeia, que urge desenvolver (CED, 2013, p. 8).

#### **d. Síntese conclusiva**

Perante as tendências de evolução internacional, a UE, enquanto ator regional, viu-se confrontada com **novos desafios de segurança** e a necessidade crescente de se apresentar como **produtor de segurança internacional**, especialmente, em relação à sua vizinhança próxima, com destaque para os países do leste da Europa orientados para a UE, especialmente, a Ucrânia, e para os países a sul do Mediterrâneo.

Constatámos que a UE não pode deixar de assumir os seus interesses próprios e deve estar preparada para os proteger, através da capacitação de uma defesa autónoma. Entre estes interesses, sobressai a necessidade de proteção dos *global commons*, o que exige uma criteriosa orientação política e estratégica por parte da UE, alicerçada na EES.

Atendendo às responsabilidades estratégicas da UE nos domínios da segurança e defesa e do projeto de integração europeia, as expectativas mais ambiciosas sobre os resultados do CED dedicado à PCSD apontavam para a formulação de um documento estratégico com a definição de uma escala geopolítica de prioridades de intervenção, de modo a encontrar uma estrutura de forças adequada com capacidade de resposta aos atuais e futuros desafios de segurança.

Perante as circunstâncias, o CED definiu, no essencial, um conjunto de linhas de ação prioritárias para os EM e órgãos da UE que se articulam em torno de três eixos: (i) aumento da eficácia, da visibilidade e do impacto da PCSD; (ii) incremento do desenvolvimento de capacidades de defesa; e (iii) reforço da indústria de defesa europeia. Para cada eixo, o CED apresentou propostas de ação (com um calendário de execução) com o objetivo principal de contornar a conjuntura económica que condiciona a utilização e o desenvolvimento das capacidades militares, indispensáveis para assegurar uma PCSD eficaz.

Estes factos, associados à redução generalizada dos orçamentos de defesa da maioria dos EM, à ineficácia dos instrumentos inicialmente consagrados no TL e à consequente paralisia da PCSD, impuseram a realização do CED de dezembro de 2013, evidenciando a importância crescente das novas tendências da insegurança internacional e a necessidade de resposta da UE e dos seus EM, o que confirma a Hip3 e permite responder à QD3.



#### 4. Implicações para Portugal decorrentes do Conselho Europeu de Defesa de dezembro de 2013

##### a. Evolução das ameaças e riscos no contexto nacional

Portugal enfrenta variados desafios e ameaças que não se devem afastar das que afetam a Europa e a sua vizinhança. No entanto, estas ameaças, com diferentes graus de probabilidade e perigosidade, conforme a área estratégica particular considerada, devem ser analisadas tendo em consideração o nosso espaço estratégico, priorizando aquelas que, sendo gerais, têm relevância para o nosso País. O reaparecimento de grupos nacionalistas e de grupos subestatais com elevado grau de perigosidade, a eclosão e o fortalecimento do terrorismo transnacional e a proliferação de armas de destruição em massa, manifestam-se na Europa, mas com probabilidade inferior de ocorrerem em Portugal, por comparação com as ameaças de imigração ilegal, tráfico ilegal, ou necessidade absoluta de proteção do nosso extenso mar, para além do espaço terrestre e aéreo (Rodrigues, 2012, p. 957).

Os recentes acontecimentos do Mediterrâneo sul, nomeadamente no Magrebe, associados à “Primavera Árabe” e aos movimentos migratórios com destino à Europa, em particular à Península Ibérica, merecem a máxima atenção pela instabilidade criada, consequências e medidas a tomar. A ameaça aos direitos humanos é uma realidade que não devemos subestimar e Portugal deve encarar o fenómeno de democratização e da defesa dos direitos humanos como um imperativo moral, estratégico e de segurança (Rodrigues, 2014).

Uma avaliação do ambiente geoestratégico circundante, seja no plano da segurança, seja ao nível das mudanças políticas, sociais, económicas e ambientais, leva-nos a considerar que Portugal se defronta, também, com os designados “**riscos de vizinhança**”<sup>26</sup>, em relação aos quais, o Estado português deve estar preparado para responder (Fontoura et al., 2013, pp. 96-97).

---

26

- Possibilidade de vagas sucessivas de imigração clandestina proveniente do Norte de África para a Europa;
- Possibilidade de criação de novos santuários terroristas, filiados ou não na *Al-Qaeda*, nos territórios descontrolados dos países alvo das revoluções árabes;
- Incremento da pirataria no Golfo da Guiné, no Mediterrâneo ou na costa atlântica do Norte de África;
- Proliferação nuclear em Estados do Norte de África e do Médio Oriente;
- Eventualidade de um conflito generalizado no Mediterrâneo Oriental/Médio Oriente/Golfo;
- Riscos tecnológicos com incidência em infraestruturas críticas (pontos sensíveis);
- Efeitos radioativos resultantes de eventual ataque terrorista às centrais nucleares de Espanha.



As novas ameaças e riscos, no contexto nacional, estão, assim, longe de serem apenas convencionais ou de fácil identificação. De acordo com o CEDN/2013, podem ser hierarquizadas<sup>27</sup> com a seguinte sequência:

- Cibercriminalidade;
- Criminalidade organizada transnacional;
- Terrorismo transnacional;
- Proliferação de armas de destruição massiva; e
- Pirataria.

No âmbito dos riscos ambientais globais, a degradação e escassez de água potável, a diminuição de terras aráveis, a redução da produção de alimentos e o aumento da ocorrência de catástrofes ambientais, podem originar migrações em massa e prejuízos económicos de escala.

#### **b. Tendências, Cenários e Desafios para Portugal, como EM da UE**

Além das ameaças e riscos analisadas na secção anterior, também as tendências de evolução internacional marcadas pela mudança internacional, pela globalização acelerada, e pelos avanços tecnológicos, constituirão um desafio para o Estado português que exige uma resposta adequada.

Neste contexto, de acordo com os principais documentos estruturantes [CEDN/2013, Conceito Estratégico Militar (CEM), Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA) e a Estratégia de Desenvolvimento da BTID], a **resposta nacional, como EM da UE, deverá dividir-se em três grandes áreas:**

- (1) A participação em missões e operações militares previstos no TL (artº 43ª), sob a égide da UE, face aos cenários possíveis de atuação;
- (2) A aquisição de capacidades de defesa, em linha com as tendências de evolução internacional, designadamente, no que se refere aos projetos pioneiros lançados pela AED; e
- (3) O investimento no desenvolvimento da BTID nacional, através da criação de “centros de excelência regionais” e da constituição de “clusters” tecnológicos nacionais, integrados em redes internacionais.

---

<sup>27</sup> No contexto nacional, os conflitos regionais, a multiplicação de Estados frágeis e de guerras civis e a disputa por recursos escassos, não são mencionados neste documento.



Relativamente à primeira área estratégica, as FFAA e as Forças e Serviços de Segurança (FSS) deverão estar preparadas para empregar capacidades militares e cumprir as missões e operações militares previstas no artº 43º do TL, sob a égide da UE.

Com base no estudo efetuado pelo ISSUE (vidé figura nº 6) relativo às tendências, ameaças e respostas da UE para 2025 (ISSUE, 2013a, pp. 25-30), **construímos um modelo de possível resposta do Estado português, com horizonte temporal a 2025, esquematizado na Figura nº 8.**

Na construção deste modelo foram considerados os seguintes cenários de emprego de forças em missões e operações militares (Tratado de Lisboa, 2007, artº 43ª):

**1º Cenário de prevenção de conflitos**

- Operações de desarmamento;
- Aconselhamento e assistência em matéria militar;
- Operações de Projeção e Empenhamiento Preventivo;
- Operações de Embargo e Contra-proliferação.

**2º Cenário de Evacuação dos cidadãos nacionais**

- Operações de Evacuação de Não-combatentes.

**3º Cenário de gestão das crises**

- Operações de Restabelecimento da paz;
- Operações de Imposição de Paz;
- Operações de Segurança.

**4º Cenário de manutenção da paz**

- Operações de Estabilização no final dos conflitos;
- Verificação de eleições;
- Reforma do Setor de Segurança.

**5º Cenário de Missões humanitárias**

- Prevenção de Atrocidades;
- Apoio a catástrofes.

Perante as tendências de evolução internacional e as ameaças e riscos com que se defrontará a Europa e Portugal, verificamos que as FFAA deverão estar habilitadas para intervir em todo o espectro de cenários, sendo que a resposta aos 2º e 3º cenários caberá às FFAA. As FSS e, eventualmente, outros órgãos do Estado poderão ser empenhados nos 1º, 4º e 5º cenários de atuação.

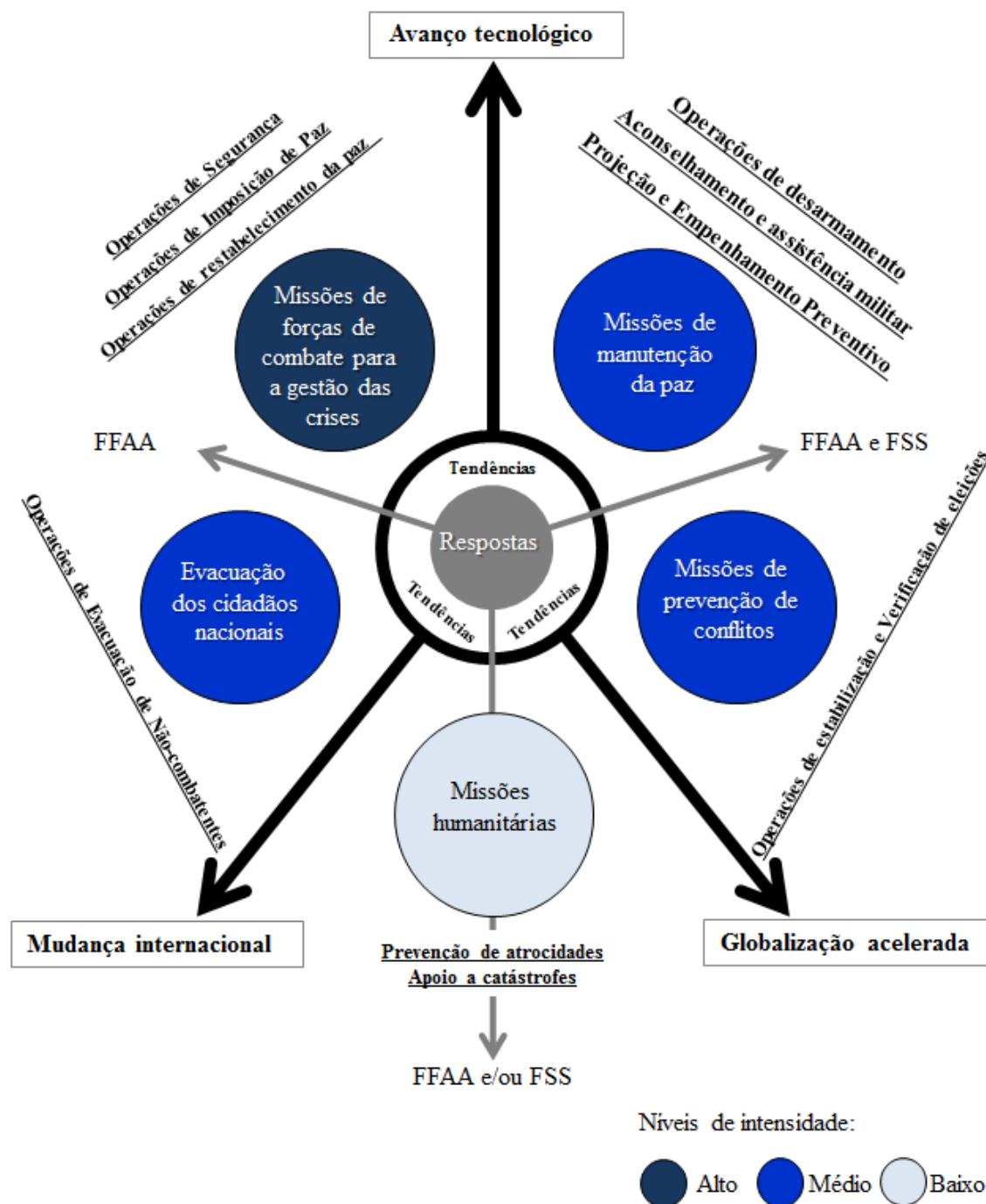


Figura nº 8 – Tendências, cenários e respostas do Estado português para 2025, no âmbito da UE.

Fonte: (Tratado de Lisboa, 2007, artº 43º, adaptação do autor).

De acordo com as suas possibilidades e limitações, Portugal continuará a contribuir para o aumento da eficácia, visibilidade e impacto da PCSD, face às principais linhas de força definidas no TL e, mais recentemente, no CED de dezembro de 2013. Admitindo a necessidade de destacar uma força nacional para um teatro de operações, Portugal deverá

responder ao desafio, em conformidade com os seus interesses e capacidades (Tomé, 2014).

Um bom **exemplo** do modelo de participação portuguesa em operações militares sob a égide da UE é o que tem vindo a ser utilizado no Afeganistão. A composição modular e conjunta com elementos dos três Ramos das FFAA e, eventualmente, com elementos da GNR, reunindo capacidades assentes, essencialmente, na competência dos militares nacionais, adquire grande credibilidade e prestígio, a que corresponde um orçamento relativamente reduzido.

Outro dos desafios que se colocam a Portugal, é o incremento do desenvolvimento de capacidades de defesa. Neste âmbito, a participação nacional nas iniciativas de P&S deverá ser feita de forma adequada e sustentada.

De acordo com a **Reforma «Defesa 2020»** “todos os trabalhos de elaboração dos documentos estruturantes do ciclo de planeamento estratégico”, deveriam “estar terminados até ao final do mês de Setembro de 2013”, dando origem ao Relatório de capacidades do sistema de forças nacional e ao respetivo planeamento financeiro. “Estes elementos são fundamentais para que a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar possa ser” (desejavelmente) “difundida em articulação com o início do ciclo de planeamento da OTAN” (Conselho de Ministros, 2013b, p. 2287).

Constatamos, portanto, que o elemento central do planeamento estratégico de defesa são as capacidades militares. Segundo Adriano Moreira a sua definição deve apoiar-se em “duas perspetivas que podem eventualmente coincidir ativamente no tempo”: a primeira pressupõe “a definição plausível de uma relação entre objetivos e capacidades”; a segunda “tem em vista a relação do espaço geográfico em que a Nação estaciona, com os desafios que a circunstância lhe dirige [...]” (Moreira, 2011, p. 12).

“Um dos vetores de ação do CEDN ... identifica como linhas de ação prioritárias ...*racionalizar meios e capacidades*. Estas linhas de ação estabelecem as referências do modelo «Defesa 2020» (Conselho de Ministros, 2013b, p. 2285) apelando à **inovação**. Tal como previsto na Resolução do Conselho de Ministros nº 35/2010 (Conselho de Ministros, 2010, p. 1599), o reforço da BTID nacional constitui uma prioridade para enfrentar os desafios futuros, através do desenvolvimento da política industrial, do apoio à competitividade e do apoio às PME, consideradas impulsionadoras da inovação, aproveitando-se as sinergias civis e militares. É na área das PME que Portugal poderá vir a





beneficiar, face à constituição do atual tecido empresarial, ajudando a reduzir a tendência para a concentração das indústrias de defesa num número reduzido de EM.

Torna-se cada vez mais premente reforçar a competitividade e a capacidade de inovação no setor da indústria, vital para a garantia de segurança como base sólida das capacidades de defesa. Em consequência, um dos desafios que se coloca, é a definição de prioridades na ótica da despesa que deverá ser feita de forma sensata, para aumentar a cooperação e permita um uso mais eficiente dos recursos (Chambel, 2014).

Os **desafios** para a implementação da Estratégia de Desenvolvimento da BTID nacional, para os próximos três anos, prevêem a realização das seguintes actividades (Ibidem):

- **Em 2014:**
  - Preparar a participação nacional no encontro de empresas luso-espanholas dedicadas à segurança e defesa;
  - Preparar a participação nacional na exposição empresarial junto da *NATO Communications and Information Agency* (NCIA) e na Argélia;
  - Preparar a participação nacional nas principais feiras internacionais europeias; e
  - Promover a criação de *clusters* para sistemas autónomos e Sistemas de Informação e Comunicações Táticas (SIC-T).
- **Em 2015:**
  - Efetuar a revisão da Lei de Programação Militar (LPM);
  - Atualizar o “roteiro” das indústrias de defesa nacionais;
  - Efetuar a revisão da estratégia de BTID;
  - Analisar o impacto da BTID na economia nacional; e
  - Explorar o aproveitamento dos Fundos Estruturais Europeus (FEE).
- **Em 2016:**
  - Preparar a participação nacional no 6º Salão Internacional de Tecnologias de Segurança Nacional - HOMSEC (*Homeland Security*);
  - Preparar a participação nacional no Salão Internacional Aeronáutico - *Le Bourget*; e
  - Lançar novos projetos de I&D.

A indústria nacional deverá ser mobilizada, por forma a ter um papel cada vez mais ativo na cadeia logística e na produção de sistemas militares ou de duplo uso com interesse



para a Defesa. Tipicamente, Portugal tem estado integrado na produção de sistemas militares, mas como fornecedor de partes e subsistemas, e não como integrador de sistemas e vendedor final. Naturalmente que isto remete o nosso País para um papel secundário, embora não o devamos considerar um papel menos relevante ou menos dignificante (Ibidem).

A constituição de “*clusters*” tecnológicos nacionais (caso do “*Projeto TURTLE*”, adiante explicado), integrados em redes internacionais e a especialização inteligente - *Smart Specialization* - são apontados, pela Comissão Europeia como fatores essenciais de desenvolvimento do tecido empresarial, tecnológico e académico. Encontramos aqui uma série de fatores cujo alinhamento favorável permitirá trazer benefícios e desenvolver as infraestruturas tecnológicas nacionais, seja na área puramente da Defesa, seja na área do duplo uso (Ibidem).

**c. O Conselho Europeu de Defesa de dezembro de 2013. Linhas de ação para Portugal**

Alinhando a participação portuguesa com os três grandes domínios definidos no CED de dezembro de 2013, Portugal deverá continuar a contribuir, à sua escala, para o aumento da eficácia, visibilidade e impacto da PCSD, para o incremento do desenvolvimento de capacidades de defesa e para o reforço da indústria de defesa europeia.

No que respeita às missões e operações civis e militares de gestão de crises no quadro da UE, a participação das FFAA e das FSS deverá manter-se seletiva, focando o esforço em missões cuja natureza e dimensão permitam tirar partido das competências do “soldado” português e das capacidades militares nacionais, marítimas, terrestres e aéreas, de forma a alcançar os melhores resultados com menores custos.

No quadro do empenhamento de forças nos EU BG, Portugal participará no segundo semestre de 2014, com uma companhia de fuzileiros da Marinha portuguesa (CFuz), integrada no *BG Spain Framework Nation* (SP FwN) (anfíbio).

Relativamente ao segundo domínio, edificação de capacidades de defesa, Portugal apoia as orientações difundidas pela Alta Representante, Ashton e compromete-se a aplicar o Código de conduta *Pooling and Sharing* (CoC P&S)<sup>28</sup>, no seu ciclo de planeamento de defesa militar nacional e vê com agrado, quer a revisão do *Capability Development Plan*

---

<sup>28</sup> Subscrito pelos EM em 2012. Constitui um referencial de atuação não vinculativo, de boas práticas, visando uma abordagem sistematizada e estruturada para a integração do P&S nos ciclos de decisão nacionais relativos à edificação de capacidades e à gestão dos respetivos ciclos de vida.



(CDP)<sup>29</sup> para aprovação em outubro próximo, quer o aperfeiçoamento da *Collaborative Data-Base* (CODABA)<sup>30</sup>, também em revisão (Ashton, 2013, p. 15).

Sobre os projetos pioneiros, designadamente no âmbito dos **RPAS**, Portugal subscreve os esforços da AED na tentativa de conjugar sinergias entre a Comissão Europeia e a AEE. Neste domínio, Portugal tem em curso projetos nacionais envolvendo a BTID nacional, que visam suprir lacunas conhecidas do Sistema de Forças Nacional. O projeto RPAS europeu deve, assim, ser acompanhado com atenção (DGAID, 2014, p. 8).

No que respeita ao **AAR**, são várias as iniciativas ou projetos a decorrer, incluindo a harmonização de requisitos e regulamentos europeus de aeronavegabilidade militares, a certificação, aquisição de aviões tanque, treino e comando operacional conjunto. Apesar da disponibilidade nacional para acolher em Território Nacional, no futuro, meios de AAR europeus, teremos que contar com a forte concorrência de Espanha, igualmente empenhada no projeto de aquisição conjunta de novos aviões tanque. Portugal, enquanto EM signatário da *Letter of Intention European Strategic Multi-Role Tanker Transport Initiative*, em 2012, mantém o interesse em acompanhar os desenvolvimentos e procura garantir o treino operacional de AAR para os pilotos nacionais de F-16 (Ibidem).

Os desenvolvimentos nacionais em matéria de **Cibersegurança**, onde a ciberdefesa se integra, determinam a necessidade de Portugal alinhar as suas iniciativas com as da UE, razão pela qual, o apoio a esta área será bem acolhido e deve ser acompanhado, até pelo seu potencial de sinergias entre EM e pela dimensão militar-civil desta área, tanto no plano europeu como no nacional. A importância nacional atribuída ao tema, leva a que estejam neste momento em preparação, iniciativas nacionais com potencial cooperativo, na área da formação em Ciberdefesa (Ibidem).

No domínio do **fortalecimento da indústria de defesa**, e consequente incentivo para participar em projetos colaborativos, Portugal tem apostado nas tecnologias de duplo uso e tenta aproximar a BTID nacional das tecnologias prioritárias para a Defesa, apoiando projetos com fontes de financiamento externos. Salientamos, a este propósito, o “**Projeto**

---

<sup>29</sup> Instrumento base de toda a ação da AED, ao identificar as capacidades necessárias à PCSD, incluindo as lacunas de curto prazo com base em lições aprendidas nas operações, as prioridades de desenvolvimento dessas capacidades, bem como as necessidades de médio e longo prazo.

<sup>30</sup> Base de dados da AED que está interligada com o CDP e que pode ser usada pelos EM para promoção de oportunidades de cooperação e de potenciais projetos de P&S.



**TURTLE**”<sup>31</sup> (AED, 2014), concebido e totalmente desenvolvido em Portugal, por um consórcio nacional<sup>32</sup>, com o apoio de FEE. Sublinhamos a importância deste projeto, não só para a AED, mas também para o nosso País, pelo prestígio que confere à nossa BTID e pela demonstração das potencialidades de equipamentos de duplo uso, neste caso, de um *robot* tecnologicamente sofisticado que permite uma presença prolongada e sustentada no oceano, com capacidades no domínio da defesa e segurança.

Segundo a DGAID, Portugal tem mantido uma postura bastante ativa nas atividades da AED relacionadas com a certificação e normalização, face ao que elas representam em termos de contributo para a redução do ciclo de desenvolvimento dos produtos e dos seus custos, sendo, por isso, essenciais para a maior competitividade da BTID, para a criação de um ambiente de cooperação mais favorável e, por conseguinte, para estimular o P&S (DGAID, 2014, p. 9).

O **apoio às PME**, particularmente, o desenvolvimento de condições para a sua sobrevivência e integração num mercado único europeu, são fundamentais para Portugal, visto que estas são um fator de competitividade económica e inovação, representando cerca de 85% da BTID. Portugal deve acolher as iniciativas em curso relativas à simplificação do acesso das PME às cadeias logísticas de outros EM e ao mercado europeu, bem como as medidas para promover o seu acesso aos FEE (Ibidem).

Por fim, salienta-se que Portugal deve estar fortemente empenhado em implementar as recomendações da AED relativas à **Segurança da Cadeia Logística**, face à sua importância para incrementar o funcionamento do mercado de defesa europeu, a confiança mútua e a cooperação entre EM (Ibidem).

---

<sup>31</sup> O “*Projeto TURTLE*” é o primeiro classificado entre 7 iniciativas de investigação de duplo uso apoiadas pela AED. Com o *TURTLE* concorreram 72 projetos de 12 EM. Destes, foram pré-selecionados 44 e apenas 7 projetos foram selecionados pela AED para beneficiar do financiamento europeu. O governo português decidiu co-financiar o projeto com cerca de 770.000,00 € (cerca de 60% do custo total), através dos fundos estruturais europeus. O *TURTLE* consiste na conceção de um submarino *robot*, pilotado por controlo remoto.

<sup>32</sup> Entidades envolvidas no Projeto:

- Silva Matos Metalomecânica S.A (PME), principal promotor, responsável por toda a mecânica e imagem de marca;
- Laboratório de Ciência e Tecnologia do Porto (INESC PORTO), responsável, com o Instituto Superior de Engenharia do Porto (ISEP), pela robotização do “*Projeto TURTLE*”; e
- Centro de Investigação Naval (CINAV) da Marinha portuguesa, responsável pelo desenvolvimento da deteção acústica, demonstrativa do uso no domínio da defesa e segurança.



#### d. Síntese conclusiva

Portugal enfrenta hoje ameaças complexas e “riscos de vizinhança” que se afastam das ameaças convencionais, mas que devem ser analisadas à luz do nosso espaço estratégico e da relevância que representam para o nosso País.

Perante as tendências de evolução internacional e no contexto de ameaças e riscos referido, concluímos que as FFAA portuguesas deverão estar habilitadas para intervir em todo o espetro de cenários, enquanto as FSS e eventualmente, outros órgãos do Estado poderão ser empenhados em cenários cuja intensidade é considerada média e baixa.

Atentos os resultados do CED de dezembro de 2013, Portugal está determinado em:

- (1) Continuar a contribuir para o aumento da eficácia, visibilidade e impacto da PCSD, através da participação das FFAA e FSS em operações militares ou de outros órgãos do Estado em missões no quadro da UE;
- (2) Incrementar o desenvolvimento das capacidades de defesa, para o que deverá:
  - (a) Apoiar projetos pioneiros como o RPAS, o AAR, o SATCOM e a Ciberdefesa e explorar as sinergias de utilização civil e militar, reforçando a cooperação entre EM;
  - (b) Declarar o compromisso de Portugal no âmbito do P&S, relativamente aos projetos acima referidos;
  - (c) Sublinhar a importância dos domínios da certificação e da harmonização, designadamente dos requisitos e regulamentos europeus;
  - (d) Articular o ciclo de planeamento estratégico com os da OTAN e da UE.
- (3) Reforçar o desenvolvimento da BTID, através das seguintes medidas:
  - (a) Apoiar a implementação do Plano de Ação para as PME, destacando o impulso que deve ser dado à inovação, especialização e criação de “centros regionais de excelência”;
  - (b) Explorar a oportunidade de acesso aos FEE, a **exemplo** do “*TURTLE*”; e
  - (c) Realçar a importância da coordenação entre EM das atividades de I&D, no aproveitamento das sinergias militar-civil e das tecnologias de duplo uso.

A constituição de “*clusters*” tecnológicos nacionais, integrados em redes internacionais e a especialização inteligente constituem desafios nacionais, essenciais para o desenvolvimento do tecido empresarial, tecnológico e académico.

A verificação do alinhamento da posição portuguesa com os três grandes eixos definidos no CED de dezembro de 2013, permite-nos validar a Hip 4 e consequentemente, responder à QD4, deduzindo as inerentes implicações para Portugal.



## Conclusões

Com a entrada em vigor do TL em 01 de dezembro de 2009, a PESD passou a designar-se PCSD. Este simples facto veio demonstrar, formalmente, que os EM da UE têm objetivos e interesses comuns em matéria de segurança e defesa e que pretendem desenvolvê-los em conjunto. Para Portugal, o espaço europeu constitui a primeira área geográfica de interesse estratégico, como definido no CEDN/2013.

O debate que antecedeu o CED de dezembro de 2013 e as decisões dele resultantes permitiram a análise do percurso, progressos e constrangimentos da PCSD e obter uma visão dos desafios e linhas de atuação no futuro para os EM e, por consequência, para Portugal. O CED, constituiu uma oportunidade para analisar os principais vetores estratégicos que afetam a atualidade internacional, especialmente em matéria de segurança e defesa e, paralelamente, relevar a importância que os subtemas inscritos na PCSD assumirão no futuro próximo para a UE, para os EM e para o nosso País.

Perante estes factos, o objeto de estudo incidiu, inicialmente, na análise e reflexão sobre a evolução da PCSD, desde a sua origem, e na análise nas recentes tendências estratégicas que justificaram a realização de um CE dedicado à PCSD.

Neste contexto, o OG da investigação, consistiu em deduzir as principais linhas de força e suas implicações para Portugal, após a entrada em vigor do TL, face à evolução da PCSD.

Na sequência de um trabalho de pesquisa documental e bibliográfico e do recurso a entrevistas, estabelecemos a QC: **“Quais as principais linhas de força e suas implicações para Portugal, face à evolução da PCSD, depois da entrada em vigor do TL?”**, condutora do raciocínio de investigação.

A análise efetuada ao longo do trabalho permitiu avaliar e confirmar as quatro Hip formuladas e responder às QD levantadas.

Na fase inicial da investigação constatámos que a PCSD não pode ser dissociada da EES definida em 2003, devendo continuar a apoiar-se nos seus pilares estratégicos. No plano conceptual, entendemos que a PCSD evoluiu no sentido de adotar medidas coerentes com a dimensão de segurança e defesa no projeto de integração europeia, através da criação de cláusulas de defesa mútua e de solidariedade, de mecanismos de cooperação reforçada e de CEP, mantendo a complementaridade com a OTAN, mas não atingiu os objetivos estratégicos pretendidos.



Verificámos que a PCSD está ainda longe de atingir um patamar passível de conferir à UE o papel de ator estratégico global, militarmente credível e atuante. A maior dificuldade gira em torno do desenvolvimento partilhado das capacidades militares e do défice de vontade política dos EM. Por seu lado, a crise económica e financeira travou o desenvolvimento de capacidades para responder, simultaneamente, aos requisitos nacionais e europeus e contribuiu para a ineficácia da CEP e do P&S.

Perante estes factos, admitimos que a UE continuará a assumir ações de baixa intensidade na gestão de crises, deixando as ações de média e alta intensidade para a OTAN ou alguns dos seus EM, como o RU ou França.

Numa segunda fase da investigação analisámos o papel de Portugal no quadro da PCSD. A participação portuguesa em missões internacionais tem vindo a afirmar-se como fator central para a credibilidade externa do nosso País e consolida a posição de Portugal como um produtor de segurança internacional. Portugal esteve presente, desde o início, na formulação da PESD e, tal como outros Estados periféricos, assume um papel importante na segurança comum, ao assegurar, entre outros, o controlo de fronteiras externas da UE.

Considerando os principais instrumentos introduzidos e reforçados com o TL, concluímos que Portugal deve garantir a sua posição como parte integrante da CEP no quadro da PCSD e apostar nos programas da AED. A constituição de “*clusters*” tecnológicos nacionais, integrados em redes internacionais e a especialização inteligente constituem fatores essenciais de desenvolvimento do tecido empresarial, tecnológico e académico nacional, em relação aos quais Portugal deve continuar a ser parceiro ativo e empenhado em aprofundar a sua participação na PCSD.

A terceira fase da investigação, incidiu na análise das tendências de evolução internacional, dos novos desafios de segurança e da necessidade crescente da UE se apresentar como produtor de segurança internacional, especialmente, em relação à sua vizinhança próxima. O clima de insegurança crescente no espaço geoestratégico com interesse para a UE, associado à crise económica e financeira, à ineficácia dos instrumentos consagrados no TL e a consequente paralisia da PCSD, impuseram a realização do CED de dezembro de 2013, dedicado à Segurança e Defesa Europeia. Perante os factos, esperava-se com expectativa, uma orientação política e estratégica, criteriosa e pragmática, de modo a definir um nível de ambição mais realista para a defesa europeia e uma estrutura de forças adequada.





No essencial, o CED de dezembro de 2013 limitou-se a definir linhas de ação para contornar a atual conjuntura económica que condiciona o desenvolvimento e utilização das capacidades militares dos EM. Estas linhas de força articulam-se em torno de **três eixos**:

- Aumento da eficácia, da visibilidade e do impacto da PCSD;
- Incremento do desenvolvimento de capacidades de defesa; e
- Reforço da indústria de defesa europeia.

Por fim, concluímos que Portugal continuará a contribuir, à sua escala, para a concretização das linhas de força definidas no CED de dezembro de 2013.

O resultado da investigação permite-nos **responder à QC**. Nesta circunstância, **as principais linhas de força e suas implicações para Portugal, após a entrada em vigor do TL**, são as seguintes:

(1) Contribuir para o aumento da eficácia, visibilidade e impacto da PCSD, através da participação das FFAA e das FSS em operações militares ou de outros órgãos do Estado em missões, de acordo com os cenários deduzidos;

(2) Incrementar o desenvolvimento das capacidades de defesa e adotar medidas que garantam a sua posição como parte integrante da CEP e nos programas da AED; e

(3) Reforçar o desenvolvimento da BTID nacional, com aproveitamento das sinergias militar-civil e das tecnologias de duplo uso, explorando a oportunidade de acesso aos FEE.

Da investigação decorrem, também, os seguintes **contributos para o conhecimento**:

(1) A verificação de que a PCSD está ainda longe de atingir um patamar que confira à UE o papel de ator estratégico global, militarmente credível e atuante;

(2) A constatação de que a conjugação das vontades dos 27 EM e a noção de “soberania partilhada” dificultam o normal desenvolvimento e otimização das iniciativas, sejam de âmbito marítimo, aéreo ou terrestre, o que requer uma maior abertura política e o desenvolvimento da confiança mútua;

(3) A perceção de que os EM devem procurar os entendimentos necessários, sustentados em objetivos partilhados e num máximo denominador comum;

(4) A perceção de que os EM devem formular um documento que permita a definição de uma escala geopolítica de prioridades de intervenção;

(5) A importância da coordenação entre EM das atividades de I&D, no aproveitamento das sinergias militar-civil e das tecnologias de duplo uso;



(6) A noção de que Portugal deve adotar medidas que garantam a sua posição como parte integrante da CEP no quadro da PCSD, apostando na qualidade da sua participação nas missões previstas no TL (artº 43ª) e nos diversos programas da AED;

(7) A confirmação da existência de competências e de capacidade de inovação nas PME portuguesas ao nível do melhor que se produz na europa, de que é exemplo o “*Projeto TURTLE*”; e

(8) A importância (reconhecida) do contributo português, como resposta às medidas relacionadas com os três domínios de atuação resultantes do CED de 19 e 20 de dezembro de 2013.

Como corolário da investigação, **propomos as seguintes recomendações**, que correspondem às linhas de força acima referidas a adotar por Portugal, no âmbito dos seus compromissos com a PCSD e que, no conjunto, respondem à QC:

(1) A participação em missões e/ou operações militares no quadro da UE e no âmbito dos cenários possíveis de atuação, quer seja por intermédio do *EU BG*, ou através das FFAA e FSS, como forma de contribuir para a eficiência, visibilidade e impacto da PCSD;

(2) O apoio aos projetos pioneiros inscritos na AED como o RPAS, o AAR, o SATCOM e a Ciberdefesa e explorar as sinergias de utilização civil e militar, reforçando a cooperação entre EM;

(3) A declaração do compromisso de Portugal com algumas das iniciativas de P&S, relativamente aos projetos acima referidos;

(4) O alinhamento temporal do ciclo de planeamento estratégico nacional com os da OTAN e da UE;

(5) A adoção de medidas no domínio da certificação e da harmonização, designadamente, no âmbito dos requisitos e regulamentos europeus;

(6) O empenho nacional no que respeita ao processo de elaboração da Estratégia de Segurança Marítima;

(7) No âmbito do desenvolvimento da BTID, o apoio à implementação do Plano de Ação para as PME, destacando o impulso que deve ser dado à inovação, especialização e criação de “centros regionais de excelência”;

(8) O esforço para explorar a oportunidade de acesso aos FEE como sucedeu com o “*Projeto TURTLE*”;



(9) O incentivo à coordenação entre EM das atividades de I&D, no aproveitamento das sinergias militar-civil e das tecnologias de duplo uso; e

(10) Finalmente, a análise das implicações jurídico-constitucionais, decorrentes das questões sensíveis sobre “partilha de soberania”, face às características específicas das capacidades militares susceptíveis de P&S.



## Bibliografia

- AED, 2014. *First EDA Supported Dual-Use Project Receives European Structural Funds*. [Em linha] Bruxelas: AED. Disponível em: <http://www.eda.europa.eu/infohub/news/article/2014/02/06/first-eda-supported-dual-use-project-receives-european-structural-funds>, [Consult. 18 fev. 2014].
- Ashton, C, 2013. *Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy*. [Em linha] Bruxelas: CE. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015\\_02\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf), [Consult. 18 fev. 2014].
- Biscop, S, 2011. *Permanent Structured Cooperation: Building Effective European Armed Forces*. [Em linha] Bruxelas: Egmont – Royal Institute for International Relations, Disponível em: [http://euce.org/eusa/2011/papers/4i\\_biscop.pdf](http://euce.org/eusa/2011/papers/4i_biscop.pdf), [Consult. 26out13].
- CED, 2013. *Relatório das Conclusões do Conselho Europeu de Defesa de 19 e 20 de dezembro de 2013*. [Em linha] Bruxelas: CE. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/140226.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/140226.pdf), [Consult. 26 mar. 2014].
- Chambel, MM. 2014. *A PCSD. Linhas de força após o TL e implicações para Portugal*. Entrevistado por Pedro Fonseca Lopes. Lisboa, Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa, 21 fev. 2014, 15:00.
- Coelho, C, 2013. *Política Europeia de Segurança e Defesa*. [Em linha] Bruxelas: AED Disponível em: [http://www.carloscoelho.eu/saber\\_mais/ver\\_dicionario.asp?submenu=35&gloss=730](http://www.carloscoelho.eu/saber_mais/ver_dicionario.asp?submenu=35&gloss=730), [Consult. 26 out. 2013].
- Conselho de Ministros, 2010. *Aprova a Estratégia de Desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa* (RCM nº 35/2010, de 15 de abril) Lisboa: Diário da República.
- Conselho de Ministros, 2013a. *Aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (RCM n.º 19/2013 de 5 de abril). Lisboa: Diário da República.
- Conselho de Ministros, 2013b. *Aprova a Reforma «Defesa 2020»* (RCM nº 26/2013 de 11 de abril de 2013). Lisboa: Diário da República.
- Conselho Europeu, 2004. *Criação da Agência Europeia de Defesa*. [Em linha] Bruxelas: CE. Disponível em:



- <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004E0551:20080407>, [Consult. 19 jan. 2014].
- Conselho Europeu, 2014. *Conclusões do Conselho Europeu de 19 e 20 de março de 2014*. [Em linha] Bruxelas: CE. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/141765.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/141765.pdf), [Consult. 26 mar. 2014].
- Costa, 2013. Europa: o dilema institucional. *JANUS 2013, As incertezas da Europa*, 15, pp. 152-153.
- Costa, JMBP, 2011. *Europa - Política Comum de Segurança e Defesa ou potência civil? - o contributo do processo europeu para a “governança” global*. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais. Universidade Nova de Lisboa.
- DGAID, 2014. *Memorando para a reunião Informal dos Ministros da Defesa da UE em Roma: 20 e 21 de fevereiro de 2014*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- EEAS, 2014a. *Completed missions and operations*. [Imagem eletrónica] Disponível em: [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index_en.htm), [Consult. 02 abr. 2014].
- EEAS, 2014b. *About CSDP – Overview*. [Em linha] Bruxelas: EEAS. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/index_en.htm), [Consult. 06 abr. 2014].
- EEAS, 2014c. *Ongoing missions and operations - february 2014*. [Imagem eletrónica] Disponível em: [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm), [Consult. 02 abr. 2014].
- EEAS, 2014d. *Ongoing missions and operations - february 2014*. [Em linha] Bruxelas: EEAS. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm), [Consult. 02 abr. 2014].
- EES, 2003. *Estratégia Europeia de Segurança*. Texto integral. [Em linha] Bruxelas: UE. Disponível em: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>, [Consult. 29 nov. 2013].
- EMGFA, 2011. *Memorando N° 049/CEMGFA/2011 - Edificação de Capacidades na UE/NATO - Pooling & Sharing e Smart Defence*, Lisboa: s.n.
- EMGFA, 2014. *Mapa de Missões*. [Em linha] Lisboa: EMGFA. Disponível em: <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/mapa>, [Consult. 7 apr. 2014].
- Eur-Lex, 2011. *Decisão do Conselho 2011/871/PESC de 19 dez. 2011*. [Em linha] Bruxelas: Eur-Lex. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011D0871>, [Consult. 8 apr. 2014].



- Fontoura, L et al., 2013. *Segurança Nacional e Defesa Nacional: Um conceito estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Instituto de Defesa Nacional, 2013. *European Defense in the Context of the European Council of December*. Auditório do Instituto de Defesa Nacional, 16 e 17 de outubro de 2013, Lisboa: IDN.
- ISSUE, 2013a. *The Military Balance. ISSUE Report Nº16*. [Em linha] Paris: ISSUE. Disponível em: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report\\_16.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf) [Consult. 4 nov. 2013].
- ISSUE, 2013b. *The EU's areas of privileged interest, 2013-25*. [Imagem eletrónica] Disponível em: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report\\_16.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf) [Consult. 14 abr. 2014].
- ISSUE, 2013c. *Trends, scenarios and responses by 2025*. [Imagem eletrónica] Disponível em: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report\\_16.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf) [Consult. 14 abr. 2014].
- Leitão, AR, 2013. Europa da Defesa: realidades e enigmas. *JANUS 2013, As incertezas da Europa*, 15, pp. 162-163.
- Lopes, AJF, 2011. A Crise Financeira e a Segurança Nacional. *Segurança e Defesa*, outubro - dezembro. pp. 21-27.
- Maio, HT, 2013, *Pooling and Sharing entre Portugal e Espanha: contributos para a definição de uma estratégia*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General 2012/2013, Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Mooling, C, 2012. *Pooling and Sharing in the EU and NATO - European Defence Needs Political Commitment rather than Technocratic Solutions*. [Em linha] Berlin: SWP. Disponível em: [http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/europes\\_defence\\_pooling\\_sharing.html](http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-comments-en/swp-aktuelle-details/article/europes_defence_pooling_sharing.html), [Consult. 7 abr. 2014].
- Moreira, A, 2011. O Estado Exíguo e as Hipóteses Estratégicas. In: *Estratégia, Vol XX*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, pp. 11-20.
- Nunes, IF, 2013. *A PCSD. Linhas de força após o Tratado de Lisboa e implicações para Portugal*. Entrevistada por Pedro Fonseca Lopes. Lisboa, Instituto de Defesa Nacional, 31 out. 2013, 15:00.
- Pinto, AS, 2013. EU-Mediterrâneo: as incertezas que sopram do Sul. *JANUS 2013, As incertezas da Europa*, 15, pp. 142-143.



- Pinto, LVV, 2014. *A PCSD. Linhas de força após o Tratado de Lisboa e implicações para Portugal*. Entrevistado por Pedro Fonseca Lopes. Pedrouços, 19 fev. 2014, 15:00.
- Quivy, R, Campenhoudt, L, 2003. *Manual de investigação em ciências sociais*. 3ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Rego, N, 2012. *Os Desafios da Política Comum de Segurança e Defesa depois do Tratado de Lisboa*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto 2011/2012, Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Rodrigues, A R, 2013. *Alianças e Comunidades de Segurança. Segurança Cooperativa. O caso da NATO*. [Em linha], sl: JDRI, Disponível em: [http://database.jornaldefesa.pt/organizacoes\\_internacionais/nato/JDRI%20018%20100113%20alian%C3%A7as.pdf](http://database.jornaldefesa.pt/organizacoes_internacionais/nato/JDRI%20018%20100113%20alian%C3%A7as.pdf), [Consult. 11 jan. 2014].
- Rodrigues, JC, 2012. Reflexão Referente à Revisão do CEDN. *Revista Militar*, V. 64, Nº 10, pp. 957-960.
- Rodrigues, JC, 2014. *A PCSD. Linhas de força após o Tratado de Lisboa e implicações para Portugal*. Entrevistado por Pedro Fonseca Lopes. Liga dos Combatentes, Lisboa, 6 fev. 2014, 16:00.
- Rompuy, 2013. *Observações do Presidente Herman Van Rompuy após o Conselho Europeu*. [Em linha], Estugarda: UE, Disponível em: [http://ue.eu.int/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/pt/ec/140503.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/140503.pdf), [Consult. 31 jan. 2014].
- Santos, JAL, 2014. *A PCSD. Linhas de força após o Tratado de Lisboa e implicações para Portugal*. Entrevistado por Pedro Fonseca Lopes. Alfragide, 06 fev. 2014, 16:00.
- Silva, F, 2013. O interesse nacional português e o processo de construção da União Europeia. In Instituto de Estudos Superiores Militares, 2013. *Aula Inaugural da Abertura Solene do ano letivo 2013/2014*. IESM, 2013, Lisboa: IESM.
- Silva, NP, 2013. Conselho da União Europeia de dezembro de 2013, consequências para a Política Comum de Segurança e Defesa. *Revista Militar*, V. 65, Nº 12, pp. 1069-1079.
- Silva, PF, 2013. O Tratado de Defesa e a Cooperação entre a França e o Reino Unido. *JANUS 2013, As incertezas da Europa*, 15, pp. 164-165.
- SIPRI, 2014. *SIPRI Military Expenditure Database*. [Em linha] Estocolmo: SIPRI. Disponível em:





<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2013.xlsx>, [Consult. 15 apr. 2014].

Teixeira, NS, 2009. *Contributos para uma Política de Defesa*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Tomé, L, 2013a. *A PCSD. Linhas de força após o Tratado de Lisboa e implicações para Portugal*. Entrevistado por Pedro Fonseca Lopes. Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa, 10 out. 2013, 17:00.

Tomé, L, 2013b. *Pooling and Sharing* europeu: processo, necessidade e dilemas. *JANUS 2013, As incertezas da Europa*, 15, pp. 166-167.

Tomé, L, 2014. *A PCSD. Linhas de força após o Tratado de Lisboa e implicações para Portugal*. Entrevistado por Pedro Fonseca Lopes. Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa, 03 fev. 2014, 17:00.

Tratado de Lisboa, 2007, *O Tratado de Lisboa* (texto integral), [Em linha] Brussels: UE., Disponível em:  
[http://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado\\_Versao\\_Consolidada.pdf](http://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf),  
[Consult. 30 set. 2013].

Viana, VDR, 2013, *Portugal e a Defesa Europeia*. Instituto de Defesa Nacional. Sn.

Vicente, PC, 2013. As implicações políticas do Tratado de Lisboa e o futuro da Europa. *JANUS 2013, As incertezas da Europa*, 15, pp. 160-161.

Vieira, A et al., 2013. A Ucrânia e as incertezas da União Europeia. *JANUS 2013, As incertezas da Europa*, 15, pp. 138-139.

Xavier, AIM, 2010. *A União Europeia e a Segurança Humana: um actor de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospectivas*. Dissertação de Doutoramento em Relações Internacionais, especialização em Estudos Europeus, Universidade de Coimbra.



## ANEXO A

### ORIGEM E ANTECEDENTES DA PCSD

O **Tratado de Maastricht** assinado em Fevereiro de 1992, ou TUE<sup>33</sup>, marca formalmente, o início do processo de unificação europeia e representou o primeiro passo para a edificação das disposições relativas à responsabilidade da União no domínio da segurança e à eventual definição de uma política comum de defesa. A denominação *Comunidade Europeia* foi substituída pelo termo atual *União Europeia*.

A **Declaração de Petersberg** (assinada em Junho de 1992) constituiu um elemento crucial no desenvolvimento da União Europeia Ocidental (UEO), enquanto componente de defesa da UE. Os EM declararam-se prontos para disponibilizar forças militares com vista à realização de missões militares sob autoridade da UEO, ali definidas: missões de carácter humanitário ou de evacuação de cidadãos; missões de manutenção da paz; missões executadas por forças militares para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz.

O **Tratado de Amesterdão** (assinado em Outubro de 1997), procurou colmatar algumas disfunções que vinham de *Maastricht*, mas não foi tão longe quanto se pretendia (Costa, 2013, p. 152). Em matéria de segurança e defesa, foram incluídas novas missões no TUE (Título V), com realce para as Missões de *Petersberg*. Veio, essencialmente, criar um "espaço de liberdade, segurança e justiça", separar os Tratados das três Comunidades (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Comunidade Económica Europeia e Comunidade Europeia da Energia Atómica) do TUE, reforçar o poder do pilar comunitário e regulamentar a **cooperação reforçada**.

No período pós- crise nos Balcãs, constatou-se alguma ineficiência dos mecanismos desenvolvidos nos tratados de *Maastricht* e Amesterdão. Em especial, a PESC (criada em *Maastricht*), não tinha uma capacidade efetiva de intervenção, e a ligação com a UEO revelou-se pouco eficiente. Esta constatação deu origem à **Declaração de St. Malo** (1998), que juntou franceses e britânicos sustentando que a UE deveria ser dotada de uma capacidade para atuação autónoma, alicerçada em forças militares credíveis e em estruturas

---

<sup>33</sup> Estabeleceu a chamada estrutura de três pilares na política comunitária, que se manteve até ao TL:

1º pilar - assuntos relacionados com a agricultura, ambiente, saúde, educação, energia, investigação e desenvolvimento.

2º pilar - assuntos de política externa e segurança comum.

3º pilar - assuntos de cooperação policial e judiciária em matéria penal.



para decidir sobre o seu uso, no sentido de dar resposta pronta a eventuais crises internacionais. Este documento realça, já, a preocupação com a manutenção das relações transatlânticas, sublinhando que os compromissos assumidos no âmbito da defesa coletiva devem ser respeitados, especialmente com a OTAN (Silva, PF, 2013, p. 164). No **CE de Colónia**, de junho de 1999, os EM decidiram apoiar e alargar a iniciativa de St. Malo, optando por dotar a UE de uma PESD, que estabelece a capacidade para ação autónoma apoiada por capacidades militares credíveis e estruturas adequadas com poder para garantir o controlo político e estratégico das operações lideradas pela UE (Ibidem).

Nesse sentido, a **Cimeira de Helsínquia**, de dezembro de 1999, estabeleceu o “**objetivo global**”, também conhecido por “*Helsinki Headline Goal*”, que correspondia, sumariamente, à possibilidade da UE posicionar, no prazo de sessenta dias e por um período de pelo menos, um ano, uma força de escalão Corpo de Exército com um total aproximado de 60 mil homens para intervir em operações designadas de “*Petersberg*”, quando a OTAN não estiver envolvida (Silva, NP, 2013, p. 1073).

Seguiu-se o **Tratado de Nice**, assinado em Dezembro de 2000. O seu objetivo era a adaptação do funcionamento das instituições europeias antes da entrada de novos EM. O Tratado de Nice veio, assim, abrir a via para a reforma institucional necessária ao alargamento da UE aos países candidatos do leste e do sul da Europa. No âmbito da segurança e defesa, surgem o Comité Político e de Segurança (COPS), o Comité Militar da UE (CMUE) e o Estado-Maior Militar da UE (EMUE) que passariam a constituir as estruturas políticas e militares permanentes para uma política de defesa autónoma e operacional da UE.

Mas Nice também não foi suficiente. Deu lugar à **Declaração de Laeken** (assinada em Dezembro de 2001) que veio suscitar a exigência de maior transparência e eficácia. *Laeken* abriu o caminho para a construção do chamado **Tratado Constitucional** ou Constituição Europeia, com vista a permitir à UE “desempenhar um papel de vanguarda numa ordem planetária, o de uma potência que está em condições de desempenhar um papel estabilizador a nível mundial e de constituir referência para inúmeros países e povos” (Declaração de *Laeken*, cit. por Leitão, 2013, p 162).

Em 2003, os **Acordos de Berlin Plus** permitiram à UE o recurso a meios e capacidades de comando da OTAN. Em março de 2003, sob a égide deste Acordo, a UE iniciou a sua **primeira operação militar comandada pela EUFOR**, no âmbito da manutenção da paz, designada por “*Concórdia*”, recorrendo aos comandos da OTAN.



Em dezembro de 2003, a **EES**, formalmente entendida como “**doutrina de segurança e defesa da União**”, declara a UE como ator global, clarificando o seu contributo e potencial como comunidade produtora e promotora de normas e de valores” (Xavier, 2010, p. 49).

A EES defende que a UE, “com uma vasta gama de instrumentos ao seu dispor, é forçosamente um ator global” (EES, 2003, p. 1). Solana acreditava que a UE teria capacidade para conseguir “um mundo mais justo, mais seguro e mais unido” (Idem, p. 14). Para atingir este objetivo global, a EES prevê três grandes desafios estratégicos:

- **Enfrentar as velhas e novas ameaças** “mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis” (Idem, p. 3), a saber: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa (ADM), conflitos regionais, Estados falhados e criminalidade organizada. Com efeito, o fim da guerra-fria e a “crescente abertura das fronteiras, com uma indissociável ligação entre os aspetos internos e externos de segurança” (Ibidem, p. 2), associados ao aumento dos “fluxos de comércio e investimento, o desenvolvimento da tecnologia e a expansão da democracia” (Idem, p. 2), trouxeram novos desafios à comunidade internacional. Deixámos de ter uma ameaça que já não é “puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares; todas elas requerem uma conjugação de instrumentos” (Idem, p. 7).

- **Promover a estabilidade, a boa governação e a segurança na vizinhança** - Balcãs, Cáucaso, Mediterrâneo leste e sul, Iraque, Afeganistão e, particularmente, o alargamento a 27. As fronteiras da Europa são naturalmente alargadas até às fronteiras geográficas de Estados produtores de insegurança. Como consequência, a resolução dos conflitos para além dessas fronteiras geográficas é, também, uma prioridade estratégica para a Europa, congregando esforços com os EUA, Rússia, eventualmente a China e as principais organizações, com destaque para a ONU e OTAN (Idem, 7-8).

- **Contribuir para uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo.** Um dos desígnios da União, gira em torno da vontade de ter “uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas” (Idem, p. 9). Nesse sentido, Solana defende um reforço da legitimidade da Carta das Nações Unidas, como depositária da responsabilidade primária da manutenção da paz e da segurança internacionais, o fomento da relação transatlântica e parcerias estratégicas com a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), o Conselho da Europa, a Associação de



Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), o Mercosul e a União Africana, bem como a Organização Mundial do Comércio, numa ótica de multilateralismo real (Xavier, 2010, p. 52).

Face às insuficiências identificadas ao nível das capacidades militares dos EM, foi institucionalizada em julho de 2004, a AED<sup>34</sup> (Conselho Europeu, 2014), com a missão de apoiar os esforços do Conselho e dos EM, visando aperfeiçoar as capacidades de defesa da UE, no campo da gestão de crises e sustentar a PCSD na sua configuração de então e na sua evolução futura, em quatro domínios principais:

- Desenvolvimento das capacidades de defesa;
- Cooperação em matéria de armamento;
- Reforço de uma base tecnológica e industrial europeia de defesa e criação de um mercado europeu de equipamentos de defesa competitivo a nível internacional; e
- Incremento do recurso à Investigação e Tecnologia no setor da defesa.

Com base em estratégias de curto e longo prazo, a AED criou condições para o lançamento de novos projetos multinacionais europeus. Em estreita colaboração com o CMUE, deu corpo ao *Capability Development Plan* que permitiu aos Estados participantes identificar oportunidades de colaboração, ajudando-os a superar as suas lacunas e a edificar o seu planeamento de capacidades.

Em 2008, o *Steering Board* da AED selecionou doze áreas de capacidades para satisfazer tais lacunas, bem como as necessidades identificadas. Entretanto, perante o diferencial entre as boas intenções e a realidade, o TL introduziu um novo mecanismo, a CEP que, afinal, “nunca passou do papel” (Tomé, 2013b, p. 166).

---

<sup>34</sup> Congrega todos os Estados da UE, com exceção da Dinamarca.



## ANEXO B

### TRATADO DE LISBOA – ANÁLISE NO ÂMBITO DA SEGURANÇA E DEFESA

Da análise do TL, relativa à segurança e defesa, ressaltam como mais importantes, as seguintes resoluções:

A referência ao papel da UE. “A ação da União na cena internacional repousa nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, os quais visam promover no resto do mundo: a democracia, o Estado de Direito, a universalidade e indivisibilidade dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, o respeito pela dignidade humana, os princípios da igualdade e da solidariedade e o respeito dos princípios da **Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional**.” (Tratado de Lisboa, 2007, artº 21º).

“A competência da União em matéria de política externa e de segurança comum cobre todos os domínios dessa mesma política, assim como o conjunto das questões relativas à segurança da União, incluindo a definição progressiva duma **política de defesa comum**, que poderá conduzir a uma defesa comum” (Idem, artº 24º).

“O CE identifica os interesses estratégicos da União, fixa os objetivos e define as orientações gerais da política externa e de segurança comum, incluindo as questões com implicações na área da defesa” (Idem, artº 26º).

“O Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros, contribui com as suas propostas para a elaboração da política externa e de segurança comum e assegura a aplicação das decisões adotadas pelo CE e o Conselho.” (Idem, artº 27º).

As decisões são tomadas pelo CE por **unanimidade** (Ibidem, artº 31º). Existe possibilidade de **derrogação**, podendo o Conselho decidir por maioria qualificada nos casos previstos no nº 2 do mesmo artigo. No entanto, se um EM invocar uma razão de política nacional vital para se opor, o voto não se realiza (Costa, 2011, p. 64).

O artigo 38º prevê a criação de um **Comité Político e de Segurança** para acompanhar a situação internacional nos domínios da política externa e de segurança, contribuindo para a definição das mesmas. Exerce igualmente, sob a responsabilidade do Conselho e do Alto Representante, o controle político e a direção estratégica das operações de gestão de crises previstas no artº 43º do TL (Idem, p. 65).



### **Relativamente às disposições relativas à PCSD:**

Nos termos do nº 1 do artigo 42º do TL, a PCSD, “faz parte integrante da política exterior e de segurança comum” (Tratado de Lisboa, 2007, artº 42º). Garante à UE uma capacidade operacional, apoiada em meios civis e militares. Em concordância com os princípios da Carta das Nações Unidas, a União pode usar capacidades fornecidas pelos EM para assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional.

Segundo o nº 2 deste artigo, esta política conduzirá a uma **defesa comum**, quando o Conselho, decidindo por unanimidade, o aprovar. Salienta que a política de segurança e defesa específica de certos Estados da União fazendo parte da OTAN, não será afetada. Para a realização dos objetivos da política de segurança comum definidos pelo Conselho, os EM colocam à disposição da UE **capacidades civis e militares** (Costa, 2011, p. 65).

O nº 3 do artigo 42º indica que a AED identifica as necessidades operacionais e as medidas para melhorar progressivamente as capacidades militares dos EM, promovendo igualmente a investigação tecnológica e a sua aplicação industrial no setor da defesa e que os EM se comprometem a fazê-lo (Ibidem).

O nº 4 do artº 42º refere que a decisão de lançamento de uma missão é tomada pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta do Alto Representante ou de um EM. “O Alto Representante pode propor o recurso aos meios nacionais e aos instrumentos da União, eventualmente em conjunto com a Comissão” (Tratado de Lisboa, 2007, artº 42º). O Conselho pode decidir confiar a um grupo de Estados uma missão destinada a preservar os valores da União e a servir os seus interesses, como refere o nº 5 do mesmo artigo 42º do TL (Ibidem).

O nº 6 define as “**cooperações estruturadas**” entre EM “cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria, tendo em vista a realização das missões mais exigentes” (Ibidem).

O nº 7 refere o **dever de assistência** a todo o EM que seja objeto de uma agressão, em conformidade com o artigo 51º da Carta das Nações Unidas e as disposições em vigor na OTAN, “que para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa colectiva e a instância apropriada para a concretizar” (Ibidem).

O artigo 43.º do TUE vem completar o leque de missões de *Petersberg* que podem ser levadas a cabo em nome da UE, abrangendo agora:

- Missões humanitárias ou de evacuação dos cidadãos nacionais;





- Missões de prevenção de conflitos e as missões de manutenção da paz;
- Missões de forças de combate para a gestão das crises, incluindo operações de restabelecimento da paz;
- Ações conjuntas em matéria de desarmamento;
- Missões de aconselhamento e assistência em matéria militar;
- Operações de estabilização no final dos conflitos.

O nº 1 do mesmo artº 43º prevê ainda que “estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive, mediante o apoio a países terceiros no seu território com esse objectivo”. Nos termos do nº 2 do mesmo artº, o Alto Representante, sob a autoridade do Conselho e em contacto permanente com o Comité Político e de Segurança, coordena os aspetos civis e militares dessas missões (Idem, artº 43º).

No caso da atribuição de uma missão a um grupo de Estados ou a um Estado, o artigo 44º prevê que esses EM coordenem a gestão da missão com o Alto Representante. Os EM participantes devem informar regularmente o Conselho do evoluir da missão e de qualquer facto que possa alterar os seus objetivos, para que o Conselho possa decidir em conformidade (Idem, artº 44º).

O artigo 45º refere-se à missão da AED, destacando o seu contributo para identificar os objectivos de capacidades militares, a promoção da harmonização das necessidades operacionais dos EM, a proposta de projetos multilaterais e a coordenação dos programas executados pelos EM, apoiar a investigação em tecnologia e as indústrias da defesa de forma a melhorar a eficácia das despesas militares. Nos termos do nº 2 do mesmo artº, a adesão à AED por parte dos EM é feita a título voluntário (Idem, artº 45º).

O artigo 46º define a forma de participação nas “**cooperações estruturadas**”. Para que um EM participe terá que corresponder aos critérios definidos sobre capacidades militares. Os Estados interessados neste tipo de cooperação militar notificam o Conselho da sua intenção e este tem três meses para decidir **estabelecendo a cooperação estruturada permanente** e a lista dos Estados nela incluídos. A decisão é tomada por maioria qualificada, ouvido o Alto Representante. Se outro Estado desejar participar e preencher os requisitos exigidos, o Conselho reúne para nova decisão, por maioria qualificada, ouvido o Alto Representante. Um Estado que deixe de corresponder aos critérios exigidos poderá ser suspenso por decisão do Conselho, também por maioria qualificada (Costa, 2011, p. 67).



### **Principais inovações introduzidas com o TL:**

Criação da figura do “**Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança**”, que é, em acumulação de funções, um dos vice-presidentes da Comissão Europeia. “Conduz a política externa e de segurança comum da União e contribui para a definição dessa política, executando-a na qualidade de mandatário do Conselho. O Alto Representante preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros e assegura a coerência da ação externa da União” (Tratado de Lisboa, 2007, artº 18º).

Inclusão de uma “**cláusula de solidariedade**” que prevê que a União e os seus EM atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um EM for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. A União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos EM (Idem, artº 222º).

Introdução de uma “**cláusula de assistência mútua**”, que prevê que “se algum EM se encontrar em dificuldades, ou sob grave ameaça de dificuldades relativamente à sua balança de pagamentos e se tais dificuldades forem susceptíveis de comprometer o funcionamento do mercado interno ou a realização da sua política comercial comum, a Comissão procederá à análise da situação desse EM, recorrendo a todos os meios de que dispõe” e indicará as medidas recomendáveis (Idem, artº 143º).

Caso estas medidas não sejam “suficientes para remover as dificuldades ou ameaças de dificuldades existentes, a Comissão recomendará ao Conselho, após consulta do Comité Económico e Financeiro, a concessão de **assistência mútua** e os métodos adequados para o efeito” (Ibidem).

- Disposição de um “**mecanismo de cooperação reforçada**” que visa favorecer a realização dos objetivos da UE, preservar os seus interesses e reforçar o seu processo de integração. Está aberta, a qualquer momento, a todos os EM, nos termos do artigo 328.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, mas carece da adoção de, pelo menos, nove EM (Idem, artº 20º).

- Criação do “**mecanismo de cooperação estruturada permanente**”, previsto no artº 46º do TL e atrás mencionado.



## **ANEXO C**

### **A PCSD NO TABULEIRO DAS ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA REGIONAL. SEGURANÇA COOPERATIVA DA UE**

A evolução do contexto de segurança no mundo, evidencia a tendência consistente de redução do nível de conflitualidade de elevada intensidade. Decorre, em grande parte, do papel que as organizações de segurança regional têm desempenhado. Resta saber, porém, se a longo prazo, esta onda de segurança regional poderá ou não ser a solução para a segurança mundial. É uma matéria de debate que ainda não gerou consenso. As opiniões dividem-se entre dois extremos. Para os que olham para a ONU como a organização a quem cabe, primariamente, garantir a paz no mundo, os esforços das organizações regionais podem contrariar esse propósito porque são sempre parcelares e nem sempre imparciais e livres da influência da potência líder. Existem, porém, correntes de opinião que veem no regionalismo a chave da segurança no mundo (Rodrigues, 2013, pp. 1-2).

Existem, presentemente, 36 organizações regionais e sub-regionais que as Nações Unidas, ao abrigo do artigo 53º da Carta, reconhecem como participantes-chave no relacionamento internacional, na manutenção da segurança no mundo e na resolução de conflitos. Todas têm o estatuto de observador e apenas dez têm representação permanente<sup>35</sup>. Como o próprio nome indica, estas organizações têm na sua composição países de determinada região geográfica. Nem todas, porém, incluem uma dimensão de segurança e correspondente capacidade para levar a cabo ações militares com um propósito pré-definido (Idem, p. 2).

Dependendo do grau de ambição dos Estados participantes, quando a dimensão de segurança existe, o seu âmbito pode limitar-se a promover relações pacíficas e previsíveis entre os respetivos EM para a constituição de uma comunidade de segurança, no patamar mais baixo e fornecer segurança, implicando coordenação das respetivas políticas de segurança e defesa e de política externa, num patamar mais ambicioso (Ibidem).

O crescente interesse da ONU e dos Estados em recorrer a instituições regionais para a resolução de crises e conflitos tem a sua principal origem nas alterações por que tem passado o ambiente de segurança e na necessidade de conferir uma interpretação alargada ao conceito de segurança e defesa. Enquanto anteriormente este conceito, na sua fórmula

---

<sup>35</sup> Curiosamente, a NATO não tem o estatuto de observador, embora seja um parceiro essencial das Nações Unidas na preservação da paz e estabilidade no mundo.



tradicional, se centrava em eventuais inimigos que pudessem pôr em causa a integridade territorial, hoje foca-se nas ameaças de natureza global, que não reconhecem fronteiras e que implicam um estreitamento e aprofundamento da cooperação internacional. A ideia subjacente a este novo paradigma assenta no princípio de que ameaças globais exigem respostas globais (Idem, p. 3).

Neste contexto, o **conceito de Segurança Cooperativa** assume uma importância primordial, especialmente para a UE. A “Segurança Cooperativa” corresponde a um conceito que cresceu com a onda de otimismo que se seguiu ao fim da Guerra Fria, na década de noventa e que se popularizou na perspetiva de se construir uma nova ordem mundial que tornasse possível colher os dividendos da paz. Pretende ser uma forma de abordar as relações internacionais no campo da segurança para favorecer a resolução pacífica de disputas ou conflito de interesses (Idem, p. 4).

Segundo Richard Cohen<sup>36</sup> (Cohen, cit. por Rodrigues, 2013, pp. 5-6), os EM devem estar preparados para intervir fora do seu espaço comum em qualquer vertente (económica, diplomática e se necessário, militar), quando estiver ameaçada a sua estabilidade e segurança. Avalia a importância da **segurança cooperativa** considerando quatro círculos concêntricos, dois virados para dentro da própria comunidade e os outros virados para o exterior. O primeiro círculo, o mais central, refere-se à segurança dos indivíduos, a chamada “segurança humana”, em resposta às legítimas preocupações das populações que procuram segurança para o seu dia-a-dia. O segundo círculo continua a referir-se ao interior mas numa perspetiva de segurança coletiva, isto é, para garantir a proteção dos seus membros de agressões e/ou ameaças mútuas (*collective security*). O terceiro círculo encara as responsabilidades sob uma visão de defesa coletiva, tratando da proteção mútua dos membros contra ameaças do exterior (*collective defence*). Por fim, o quarto círculo, relativo à promoção ativa da estabilidade fora das fronteiras dos Estados participantes. Supõe aceitar que o conceito de soberania não pode funcionar como uma espécie de cortina, atrás da qual todas as violações de direitos elementares ficam fora de qualquer punição internacional (Idem, p. 6).

Tentando operacionalizar a sua visão, Cohen comparou a situação da ONU, OTAN, OSCE e UE na ótica da capacidade de intervenção em cada uma destas áreas e concluiu que a OTAN é o melhor exemplo de organização de segurança cooperativa, apesar de não

---

<sup>36</sup> Professor no *European Center for Security Studies, Marshal Center*.



abranger o círculo central da segurança humana. Entre as quatro organizações, a única que tem alguma capacidade nessa área é a UE, pelo nível de integração política. Se a UE conseguir vencer todos os desafios relativos ao desenvolvimento da PCSD, então será a única organização a intervir nos quatro círculos (Ibidem).



## APÊNDICE 1 – Avaliação das Hipóteses

<b>Objetivo geral</b> - Identificar as principais linhas de força e suas implicações para Portugal, face à evolução da PCSD, após a entrada em vigor do TL e apresentar recomendações.		<b>Questão central</b> Quais as principais linhas de força e suas implicações para Portugal, face à evolução da PCSD, depois da entrada em vigor do TL?	
Objetivos específicos	Questões derivadas	Hipóteses	Avaliação das Hipóteses
<b>OE1:</b> Avaliar a evolução da PCSD, nos últimos cinco anos, depois do TL.	<b>QD1</b> – Em que sentido evoluiu a PCSD nos últimos cinco anos, depois da entrada em vigor do TL?	<b>Hip1:</b> Após o TL, a PCSD evoluiu no domínio conceptual, mas carece de operacionalizar medidas coerentes com a dimensão de segurança e defesa.	Validada no Capítulo 1
<b>OE2:</b> Avaliar as implicações para Portugal decorrentes do TL, no âmbito da PCSD.	<b>QD2</b> – Quais as implicações para Portugal, no âmbito da PCSD, resultantes das principais inovações introduzidas com o TL?	<b>Hip2:</b> Os efeitos das inovações introduzidas com o TL em matéria de segurança e defesa, vieram demonstrar que Portugal deve continuar a ser parceiro ativo e empenhado em aprofundar a sua participação na PCSD.	Confirmada no capítulo 2
<b>OE3:</b> Caracterizar os vetores que determinaram o agendamento do tema “PCSD” para o CED de 19 e 20 de dezembro de 2013.	<b>QD3</b> – Em que medida as novas tendências da insegurança internacional determinaram o agendamento do tema “PCSD” para o CED de 19 e 20 de dezembro de 2013?	<b>Hip3:</b> A realização do CED, em 19 e 20 de dezembro de 2013, subordinado ao tema “PCSD”, evidenciou a importância crescente das novas tendências da insegurança internacional e a necessidade de resposta da UE e dos seus EM.	Confirmada no Capítulo 3
<b>OE4:</b> Avaliar as implicações para Portugal, decorrentes do CED de 19 e 20 de dezembro de 2013.	<b>QD4</b> – Quais as implicações para Portugal, no âmbito da PCSD, decorrentes do CED de 19 e 20 de dezembro de 2013?	<b>Hip4:</b> Face ao novo ambiente estratégico e aos resultados do CED de 19 e 20 de dezembro de 2013, Portugal deverá continuar a contribuir, à sua escala, para o aumento da eficácia, visibilidade e impacto da PCSD, para o incremento das capacidades de defesa e para o reforço da indústria de defesa europeia.	Validada no Capítulo 4